

المواءمة بين اعتبارات الأمن والممارسة الديمقراطية

التجربة الأمريكية نموذجاً



علاء عبد الحفيظ محمد

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية



المواءمة بين اعتبارات الأمن والممارسة
الديمقراطية: التجربة الأمريكية نموذجاً

محتوى الكتاب لا يعبر بالضـرورة عن وجهة نظر المركز

الطبعة الأولى 2014

النسخـــة العاديـــة ISBN 978-9948-23-026-7
النسخة الإلكترونية ISBN 978-9948-23-027-4

توجه جميع المراسلات إلى العنوان التالي:
مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية
ص. ب: 4567
أبـوظـبي
الإمارات العربية المتحدة
هاتف: +9712-4044541
فاكس: +9712-4044542
E-mail: pubdis@ecssr.ae
Website: http://www.ecssr.ae



مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

المواءمة بين اعتبارات الأمن والممارسة الديمقراطية: التجربة الأمريكية نموذجاً

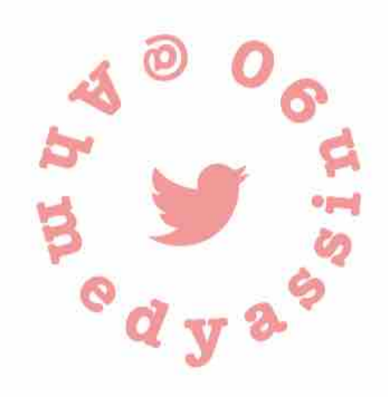
علاء عبدالحفيظ محمد

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

أنشئ مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية في 14 آذار/ مارس 1994؛ بهدف إعداد البحوث والدراسات الأكاديمية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بدولة الإمارات العربية المتحدة ومنطقة الخليج والعالم العربي. ويسعى المركز لتوفير الوسط الملائم لتبادل الآراء العلمية حول هذه الموضوعات، من خلال قيامه بنشر الكتب والبحوث وعقد المؤتمرات والندوات. كما يأمل مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية أن يسهم بشكل فعال في دفع العملية التنموية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

يعمل المركز في إطار ثلاثة مجالات هي مجال البحوث والدراسات، ومجال إعداد الكوادر البحثية وتدريبها، ومجال خدمة المجتمع، وذلك من أجل تحقيق أهدافه الممثلة في تشجيع البحث العلمي النابع من تطلعات المجتمع واحتياجاته، وتنظيم الملتقيات الفكرية، ومتابعة التطورات العلمية ودراسة انعكاساتها، وإعداد الدراسات المستقبلية، وتبني البرامج التي تدعم تطوير الكوادر البحثية المواطنة، والاهتمام بجمع البيانات والمعلومات وتوثيقها وتخزينها وتحليلها بالطرق العلمية الحديثة، والتعاون مع أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة في مجالات الدراسات والبحوث العلمية.

المحتويات


@Ahmedyassin90

المقدمة

يعتبر بعض الباحثين أنه لا يوجد ارتباط بين مفهومي الأمن القومي والديمقراطية، وأنهما يشيران إلى قيم متصارعة وربما متناقضة؛ فمفهوم الأمن القومي يتمركز في رأيهم حول الدولة، ويتضمن معاني الهرمية أو "الهيراركية" والتنظيم والتعبئة والفاعلية وتقسيم العمل وتركيز الجهد، أما مفهوم الديمقراطية فيعتبر الفرد محور كل شيء، ويتضمن معاني الخصوصية والكرامة الإنسانية والتعددية والتسامح والتنوع واللامركزية. ويرى هؤلاء أن اعتبارات الأمن القومي تتصادم مع متطلبات الديمقراطية، ومن الصعب المواءمة بينهما حتى في الدول ذات الديمقراطية الراسخة، وبخاصة في أوقات الأزمات، مثل الحروب. ولذلك، فإن النظم الديمقراطية يمكن أن تقوم ببعض الإجراءات التي تقيِّد الحريات العامة في أوقات الأزمات لاعتبارات الأمن القومي.[1]

وبالمقابل، يرى باحثون آخرون أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين مفهومَي الأمن القومي والديمقراطية؛ فتحقُّق الأمن ضروري للحياة الديمقراطية، أما الديمقراطية فتؤدي إلى تعزيز الأمن القومي بما يتيحه النظام الديمقراطي من تداول سلمي للسلطة، وضبط توازنات القوة وصراعاتها، واستيعاب التيارات والفئات والمطالب الجديدة. وتعد هذه الأمور ضرورية لتحقيق الأمن في داخل الدولة وخارجها، حيث يهدد غيابها الاستقرار السياسي والأمن القومي، وينذر بتفجير صراعات بفعل وجود أقليات وجماعات إثنية وطائفية أو قوى سياسية أو دينية أو شرائح اجتماعية تشعر بالسخط والظلم. كما أن النظام الديمقراطي يحترم الدستور والقوانين، ويضمن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية حتى في أوقات الأزمات التي يمكن أن يتعرض لها الأمن القومي للبلاد.[2]

ويضيف أنصار هذا الرأي أن تدعيم الأمن العالمي يرتبط بتعزيز الديمقراطية؛ فخلق شفافية في استخدام الموارد العامة، وتقليل الفساد، ورفع مستوى الخدمة المدنية، والتمسك

بسيادة القانون يعزز توفير الخدمات العامة، ويزيد الثقة في الحكومة. كما أن تطوير صحافة حرة، وتقنين مؤسسات مستقلة، واحترام حقوق الإنسان الأساسية، يقوّي كل ذلك المجتمع المدني، ويوفِّر الأساس للفصل بين المجالين الخاص والعام، ويقي من العسف الحكومي.[3]

يستعرض هذا الكتاب الحجج التي يستند إليها أنصار هذين الاتجاهين، والشروط اللازمة للتوفيق بين ضرورات الأمن القومي ومتطلبات الحكم الديمقراطي. ويدرس بالتفصيل التجربة الأمريكية - في حالة دراسية - في مجال المواءمة بين اعتبارات الأمن ومتطلبات الديمقراطية، من خلال استعراض نبذة تاريخية عن هذه التجربة، والتركيز على سياسة الأمن القومي الأمريكي في أعقاب واحدة من أعنف الأزمات التي شهدها التاريخ الأمريكي، والمتمثلة في أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، وتأثيرها في زيادة دور الدولة، ليس في الولايات المتحدة الأمريكية فحسب، بل وفي دول ديمقراطية أخرى مثل المملكة المتحدة وأستراليا، أيضاً.

أهمية موضوع البحث

ازداد الاهتمام بالأمن القومي سياسياً وأكاديمياً منذ منتصف السبعينيات من القرن العشرين وحتى الآن. ومع ذلك، تُلاحَظ غلبة الدراسات الاستراتيجية التي تركز على الجوانب العسكرية للأمن وأبعاده الخارجية؛ مما أدى إلى تقليص مفهوم الأمن في قضايا التسلح وتأمين الحدود، وإهمال الجوانب الداخلية للمفهوم: السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ومن بين الجوانب الداخلية السياسية التي جرى إهمالها العلاقة بين الأمن القومي وطبيعة النظام السياسي "ديمقراطي أو غير ديمقراطي"، بمعنى: أيّ النظامين أكثر نجاحاً في تعزيز الأمن القومي؟

كما أوضحت التحولات التي شهدها عقد التسعينيات من القرن العشرين أن هناك علاقة قوية بين البنية الاجتماعية والأمن القومي، حيث انهارت دول عديدة بسبب عوامل

داخلية كالخلل الاجتماعي، والتحول القيمي، والانهيار الاقتصادي، ومن ثمّ، تزايدت الدعوات في مرحلة ما بعد الحرب الباردة إلى تبني مفهوم جديد للأمن أوسع من المفهوم التقليدي، وذلك بإضفاء الطابع الإنساني على المفهوم، والعمل على الربط بين المفهوم وتحقيق الحاجات الأساسية للشعوب، ومن بينها حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وبناءً عليه، تبرز أهمية الكتاب في مناقشته للموضوعات الثلاثة التالية:

- التأصيل النظري لمفهوم الأمن القومي؛ وهو مفهوم مركب ومثير للخلاف، مع إعطاء أهمية للمصادر الداخلية لتهديد الأمن القومي، والتي نادراً ما أشارت إليها الدراسات الأكاديمية. وكذلك التأصيل النظري للمفاهيم الأساسية الأخرى التي يستخدمها الكتاب، مثل مفهومي الديمقراطية والأزمة.

- توضيح العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، من خلال دراسة تأثير الاحتياجات الأمنية، وبخاصة في أوقات الأزمات (الداخلية والخارجية) في العملية الديمقراطية، وذلك بالتطبيق على سياسة الأمن القومي الأمريكي، والمؤسسات التي تشارك في صنعها، مع إعطاء أمثلة بشأن كيفية تعامل تلك السياسة مع قضايا الديمقراطية والحريات المدنية خلال الفترات التي شهدت عدداً من أهم أزمات الأمن القومي التي تعرضت لها الولايات المتحدة في التاريخ الحديث.

- تحليل كيفية تعامل النظام السياسي الأمريكي مع أزمة أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 داخل الولايات المتحدة الأمريكية.

المشكلة البحثية

تتمثل المشكلة البحثية في تحديد إلى أي مدى يمكن تحقيق المواءمة بين ضرورات الأمن القومي والممارسة الديمقراطية، وبخاصة في حالات الأزمات التي يتعرض لها الأمن القومي في بلد ما؛ مثل اندلاع حرب، مع محاولة تحديد المعايير التي يمكن

استخدامها للمقارنة بين تجارب الدول في تحقيق تلك المواءمة. ويتطلب ذلك تحديد المتغيرات التي تحكم العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، والتي تشمل عديداً من المتغيرات السياسية والاستراتيجية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف الصعُد المحلية والإقليمية والدولية، بهدف الإجابة عن تساؤل مهم وهو: إلى أي مدى تؤثر طبيعة النظام السياسي (ديمقراطياً أو غير ديمقراطي) في تلبية متطلبات الأمن القومي بأبعاده المتعددة: الخارجية والداخلية، والعسكرية وغير العسكرية؟

مقولات البحث

ينطلق الباحث في هذا الكتاب من مقولة أساسية؛ وهي أن أزمات الأمن القومي تؤدي إلى تصادم بين متطلبات الأمن والممارسة الديمقراطية. وتقوم النظُم السياسية الديمقراطية بإعطاء الأولوية لمتطلبات الأمن القومي على حساب مبادئ الحكم الديمقراطي؛ مما يؤدي إلى تأثيرات سلبية في حقوق الإنسان والحريات المدنية للمواطنين والمقيمين. ومع ذلك، فإن آليات الرقابة والتوازن بين السلطات وتداول السلطة الموجودة في النظم الديمقراطية تساعد على العودة السريعة إلى مبادئ الحكم الديمقراطي حال انتهاء الأزمة التي يتعرض لها الأمن القومي.

المنهج البحثي المستخدم

اختار الباحث اقتراب تحليل النسق ليكون الأداة المنهجية الرئيسية في دراسة موضوع الكتاب. ومن المعروف أنه منذ الستينيات من القرن العشرين أصبح مفهوم النسق شائعاً للغاية في علم السياسة والعلاقات الدولية والعلوم الاجتماعية كافة. وكان دخول هذا المنهج إلى ساحة التحليل جزءاً من تيار عام لم يكن ينظر برضا إلى التقسيم الصارم لفروع المعرفة، وما يترتب على ذلك من تقليص للتفاعل بين ميادين البحث المختلفة؛ مما يؤدي إلى تضاعف الجهد وتعويق التقدم في هذه الميادين. ومن هنا نشأ اقتراب تحليل النسق في سياق حركة تهدف إلى توحيد العلم والتحليل العلمي.

وعلى الرغم من أن جزءاً من أهم إسهامات اقتراب تحليل النسق لم يكن متاحاً بسهولة للقارئ العادي بسبب التجريدات النظرية العالية المستوى المتضمنة فيه، فإن فكرته بسيطة للغاية؛ إذ إنه اقتراب سلوكي مبني على أساس الافتراض بأن السلوك الإنساني يتبع نماذج قابلة للتمييز عبر الزمن يمكن تحديدها ودراستها. وتندمج هذه النماذج السلوكية مع غيرها لتكوين أنساق متماسكة للتفاعل. ولا يعدو النسق كونه أداة فكرية للنظر إلى هذه النماذج ووصفها، فهو وسيلة لرسم دائرة في ذهن المرء حول قسم من النشاط الإنساني يبدو مترابطاً بدرجة عالية إذا ما قورن بالنشاط الذي يقع خارج هذه الدائرة.[4]

وقد نُقلت الفكرة الأساسية لاقتراب تحليل النسق من علوم مثل الطبيعة والأحياء إلى العلوم الاجتماعية. وثمة جهد كبير لتطوير اقتراب تحليل نسق خاص بالعلوم الاجتماعية. ومن هنا، انتشر اقتراب تحليل النسق منذ الستينيات في ما بين باحثي العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ليس في القارة الأمريكية فحسب، بل وامتد أيضاً إلى القارة الأوروبية ذات التقاليد المنهجية العريقة. وكان طبيعياً أن يجد طريقه أيضاً إلى بلدان العالم الثالث، وبخاصة أن معظمها لم يستقر بعد على تقاليد منهجية واضحة للتحليل السياسي.

ويرجع استخدام اقتراب تحليل النسق في علم السياسة إلى ديفيد إيستون الذي أسس نموذجه على مفاهيم النسق، وبيئة النسق، والاستجابة؛ بمعنى تطوير الهياكل والعمليات داخل النظام لمواجهة التأثيرات النابعة من البيئة، بحيث يبدو النسق كدائرة متكاملة تبدأ بالمدخلات التي تتفاعل مع النسق من خلال عملية التحويل لتنتهي بالمخرجات، حيث تربط بينهما التغذية الراجعة.

ويرجع السبب في اختيار اقتراب تحليل النسق في هذا الكتاب إلى اعتبارات عدة، أهمها:

- أن هذا الاقتراب متعدد المداخل، ويسمح باستخدام الاقترابات الأخرى المعروفة في تحليل الظواهر الاجتماعية والسياسية؛ مثل الاقتراب المؤسسي، واقتراب صنع القرار، واقتراب الجماعة، بل يمكن القول إنه يشمل تلك الاقترابات.

- أنه يسمح بالتحليل الحركي؛ فهو يُعنى بتحليل التفاعلات في ما بين المدخلات، وبين المدخلات ومؤسسات النسق وقيادته، وبين المدخلات والمخرجات، مما يساعد على فهم عميق للظاهرة موضع التحليل.

- شمول التحليل النسقي للظاهرة موضع الدراسة، وذلك بتحليل كل جوانبها. فهو يوضح العلاقات العضوية بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجية، ويبرز تأثير البنى غير الرسمية مثل جماعات المصالح والرأي العام، ثم يربط حركة الدولة الخارجية بعناصر من البيئة الخارجية، فضلاً عن دراسة عملية صنع السياسة وإدارتها، ثم دراسة جوهر السياسة ذاتها والنتائج المترتبة عليها.

- يوفر استخدامه للباحث إطاراً متماسكاً وشاملاً لبحث موضوع الدراسة. ومن المعروف أن اقتراب تحليل النسق قد نشأ في بيئة أكاديمية أمريكية. ويجري في الجزء التطبيقي من هذه الدراسة، دراسة البيئة السياسية الأمريكية واستخدام مادة علمية تستند في معظمها إلى مراجع ووثائق أمريكية.

بناء عليه، سوف يساعد استخدام اقتراب تحليل النسق في معرفة الهيكل الذي تصنع فيه سياسة الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية؛ أي نمط ترتيب العلاقات بين الأجهزة والمؤسسات العاملة في ميدان صنع تلك السياسة، والوزن النسبي لكل من تلك الأجهزة والمؤسسات، وكذلك معرفة العمليات التي تصنع من خلالها القرارات ذات الصلة بالأمن القومي، والتي تشمل نمط التفاعلات بين الأجهزة والمؤسسات العاملة في ميدان الأمن القومي في إطار عملية تحديد الأهداف الرئيسية المبتغاة في مجال الأمن القومي وأدوات تحقيق تلك الأهداف. وكما سبق القول، فإن اقتراب تحليل النسق متعدد المداخل ويسمح باستخدام الاقترابات الأخرى المعروفة في تحليل الظواهر الاجتماعية والسياسية. ومن هنا، يُستخدم في هذا الكتاب أيضاً الاقتراب المؤسسي.

ويُنظر للنظام السياسي وفقاً للاقتراب المؤسسي على أنه مرادف لنظام الحكم، أو مجموعة المؤسسات التي تبين نظام الحكم وأساليب ممارسة السلطة وطبيعتها. والنظام

السياسي هو ما يوضحه دستور الدولة، سواء أكان عرفياً أم مكتوباً. ومن ثمّ، تنحصر الدراسة في إطار قانوني شكلي يهتم بتعريف الدولة وأركانها وشكلها (موحدة أو فيدرالية)، وشكل الحكومة (ملكية أو جمهورية)، وأنواع الحكومات استناداً إلى طبيعة العلاقة بين السلطات الثلاث (برلمانية، رئاسية، حكومة الجمعية)، وأساليب إسناد السلطة (وراثة، تعيين، انتخاب).[5]

وهناك أوجه متعددة للدراسة المؤسسية للنظام السياسي، من بينها التغيّر المؤسسي، فجميع المؤسسات عرضة لتغيّر مستمر. وقد يعني هذا التغيّر تطوير المؤسسة، أو إطاحتها، أو إدماجها في مؤسسة أخرى، أو تقسيمها إلى مؤسستين أو أكثر، أو تغيير اسمها مع استمرار أدائها الوظيفة نفسها. وتشهد جميع الدول هذه الظاهرة التي يسميها بعضهم الهندسة المؤسسية، وتتناول معظم أو بعض أو أحد فروع الحكومة. ويُستخدم الاقتراب المؤسسي في هذا الكتاب من خلال دراسة ما حدث من تغيّر مؤسسي في الولايات المتحدة الأمريكية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر.

الدراسات السابقة

يفيد استعراض الدراسات السابقة في التعرف على المحاولات البحثية التي تم إجراؤها في موضوع الكتاب، وبيان الجديد الذي يمكن تقديمه. وفي ما يلي عرض لأهم الاتجاهات التي تناولتها الدراسات العربية والأجنبية بشأن موضوع الكتاب:

في ما يتعلق بالدراسات العربية لاحظ الباحث أن أغلبيتها لم تتعرض لموضوع الدراسة بشكل مباشر، والمتمثل في دراسة العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية والتأثيرات المتبادلة بين المفهومين، وبخاصة ما يتعلق بتأثيرات متطلبات الأمن القومي في الديمقراطية في أوقات الأزمات. بينما تعرضت تلك الدراسات لبعض النقاط ذات الصلة بالموضوع كتعريف مفهوم الأمن القومي، وتحديد العلاقة بين المفهوم وبعض المفاهيم الأخرى ذات الصلة، مثل مفهوم الاستقرار الداخلي، واستعراض النظريات الأساسية

التي يجري من خلالها النظر إلى المفهوم، كالنظرية الواقعية، والنظرية الليبرالية، والنظرية الثورية.[6] وقد ركزت أغلبية الدراسات العربية على المتغيرات الخارجية والبعد العسكري في تحقيق الأمن، ولم تهتم بالجمع بين المتغيرات الداخلية والمتغيرات الخارجية في عملية تحليلية واحدة. كما اتسمت بعض تلك الكتابات بالمحدودية النظرية.[7] ويُلاحظ أنه على الرغم من أن بعض الدراسات العربية قد تعرضت لعوامل داخلية وخارجية في تعريف الأمن القومي، فإنه يؤخذ عليها التوسع في تعريف المفاهيم بما يضفي عليها قدراً من الغموض.[8]

وقد ركز عدد من الدراسات العربية على الأبعاد الداخلية للأمن القومي، بما أن مستوى الأمن القومي يُعد مُحصلة لمتغيرات داخلية وخارجية عديدة، وأن تلك المتغيرات تشكل نسقاً متكامل الأبعاد، وأن الاستقرار هو الهدف الداخلي للأمن القومي. فمعنى الأمن يتضمن دلالات الاستقرار والهدوء، ويتناقض مع حالات التغير المستمر والعشوائي. وترتبط قدرات المجتمع في إنجاز مشروعه الأمني إيجابياً مع درجات الاستقرار الداخلي من ناحية التنمية والانتقال السلمي المشروع للسلطة، وتعظيم الرضا الشعبي حول عدالة التوزيع وحماية الاستقلال الخارجي أيضاً.[9] وربطت تلك الدراسات بين الأمن القومي وعدد من القضايا الداخلية المهمة مثل التنمية،[10] والتحول الديمقراطي.[11]

ويُلاحظ أن أغلبية الدراسات العربية التي تعرضت لقضايا الأمن القومي قامت بتطبيقه على العالم العربي، مما تسبب في إشكالية بحثية، وذلك نظراً إلى أن مفهوم الأمن القومي قد ارتبط في الكتابات الغربية بالدولة وبوجود وحدة للقرار السياسي تترجم مفهوم الأمن القومي إلى سياسات وإجراءات. وفي هذا الصدد، يجري التمييز بين الأمن القومي National Security بهذا المعنى السابق، والأمن الإقليمي Regional Security، الذي يشير إلى أمن مجموعة دول جوار جغرافي، والأمن الدولي International Security، الذي يتعلق بالنظام الدولي كله.[12] ويتفق أغلب الباحثين على أن الأمن القومي العربي

يتجاوز مفهوم الأمن الإقليمي، لأن العلاقات التي تربط بين البلاد العربية والتحديات المشتركة التي تواجهها، تجعل من الأمن العربي أمراً مختلفاً عن مجرد الأمن النابع من حقيقة الجوار الجغرافي. ولذلك يميز الباحثون العرب بين تعبير الأمن القُطري أو الوطني،[13] الذي يشير إلى أمن البلاد (الدول) العربية في أوضاعها الراهنة، وبين تعبير الأمن القومي العربي الذي يشير إلى المصالح والقيم والتهديدات المشتركة للأمة العربية.[14]

أما بالنسبة إلى الدراسات الأجنبية المتعلقة بموضوع العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، فقد تناولت حالات تطبيقية في عدد من الدول. فقد قدمت إحدى الدراسات عن إسرائيل تحليلاً للعلاقة بين مفهومي الأمن القومي والديمقراطية من خلال دراسة المفهوم الإسرائيلي للأمن القومي، والأبعاد الداخلية للمفهوم، مع التركيز على موضوعات: الرأي العام، والصحافة، وعرب إسرائيل، والأسلحة النووية الإسرائيلية.[15] وقد أشارت الدراسة إلى أن هناك علاقات متأزمة بين الأمن القومي والديمقراطية؛ فالديمقراطية في بيئة دولية مستقرة مثل السويد وكندا وأستراليا ونيوزيلندا ليست لديها مشكلة في التوفيق بين متطلبات حكم القانون وضرورات الأمن القومي، ويحدث التصادم بين الأمرين إذا تزايدت التهديدات الخارجية، فالأخيرة تؤدي إلى كره الأجانب والخوف من العدو و"الطعن في الظهر"، مما يؤدي إلى انتهاك الحريات الأساسية. وانطلاقاً من هذه الملاحظة ميزت الدراسة بين أربعة أنماط من العلاقات بين الديمقراطية والأمن القومي:

- النمط الأول: يضم الديمقراطيات القوية والراسخة التي تتعرض لأزمة طارئة تهدد أمنها القومي كاندلاع حرب مثلاً؛ فالأرجح أن تعلن هذه الدول حالة طوارئ مؤقتة تنتهي بمجرد انتهاء الحرب.

- النمط الثاني: يضم الديمقراطيات الهشة غير الآمنة، وفيها يكون التراجع عن الديمقراطية بمجرد حدوث أزمة تهدد الأمن القومي سريعاً، أما العودة إلى استئناف الحياة الديمقراطية عقب انتهاء الأزمة فتجري ببطء.

- النمط الثالث: يضم الديمقراطيات القوية التي تعيش حالة صراع ممتد Protracted Conflict، وتشهد هذه الدول صراعاً عنيفاً بين القوى الداعية لوقف الحريات الديمقراطية والقوى المؤيدة لاستمرارها.

- النمط الرابع: يضم الديمقراطيات الهشة التي تعيش حالات من الصراع الممتد، وتكون احتمالات بقاء هذه الديمقراطيات ضعيفة.

وقد صنفت الدراسة إسرائيل ضمن النمط الثاني من الأنماط الأربعة المذكورة. ومن الواضح أن تلك الدراسة متحيزة للتجربة الإسرائيلية في مجال الديمقراطية، حيث بررت القصور الواضح في الممارسة الديمقراطية في إسرائيل في مجالات عديدة كتدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية، والتعامل العنصري مع الأقلية العربية داخل إسرائيل بأنه ضروري للحفاظ على الأمن القومي ومواجهة التهديدات الأمنية.

كما ذهبت دراسة أخرى عن إسرائيل أيضاً إلى أن إيجاد توازن بين الاحتياجات الأمنية والالتزام بحكم القانون من الأمور المحورية لأي بلد ديمقراطي يواجه تهديداً. ولذلك، فإن التساؤل الأساسي في الدراسة يتعلق بمدى نجاح إسرائيل "باعتبارها بلداً ديمقراطياً" في تحقيق ذلك التوازن. كما اعتبرت الدراسة أن هناك شرطين أساسيين لدراسة هذه القضية، وهذان الشرطان اللذان تعتبر الدراسة أنهما موجودان في التجربة الإسرائيلية هما: وجود حكومة ديمقراطية تصل إلى الحكم عن طريق إجراء انتخابات حرة، والتعرض لتهديد خارجي دائم.[16]

وقد استعرضت الدراسة التهديدات التي تواجه الأمن القومي لبلد ما، ومن بينها: الهجوم من جانب قوة أجنبية، وأعمال التجسس، والتخريب، وحرب العصابات، والإرهاب...إلخ، إلا أنها اعتبرت أن هناك غموضاً في مصطلح "الاحتياجات الأمنية"، وأن ذلك الغموض متعمد من جانب صانعي القرار الذين يهدفون إلى إعطاء معانٍ واسعة النطاق للمصطلح بغرض تلافي أي قيود قانونية تعوق حرية تصرفاتهم في أوقات

الأزمات. وعلى الرغم من أن هذه الدراسة متميزة في أمور عدة مثل: التأصيل للمفاهيم، وعرض التطور التاريخي للعلاقة بين مفهومي الأمن القومي والديمقراطية، فإنها متحيزة كسابقتها للسياسة الإسرائيلية وللتجربة "الديمقراطية" في إسرائيل.

وقد أشارت دراسة أخرى عن المملكة المتحدة إلى أن الدول الديمقراطية تعاني مشكلة التصادم بين ضرورات الأمن القومي والعملية الديمقراطية، ويظهر هذا التصادم في عدة مجالات، من بينها العلاقة بين الجيش ووسائل الإعلام، وعملية صنع القرار في أجهزة الأمن القومي، والعلاقة بين أجهزة الأمن القومي والمؤسسات الديمقراطية، والتأثيرات الاقتصادية، والتأثيرات في المجتمع الناتجة من قرارات أجهزة الأمن القومي. وكل من هذه الأبعاد تصلح للمقارنة بين تجارب الديمقراطيات المختلفة والطرق التي تمكنت من خلالها من معالجة ما يحدث من توترات بين الأمن القومي والديمقراطية.[17]

وقد تضمنت الدراسة المشار إليها عرضاً تاريخياً لحالة الأمن القومي البريطاني خلال القرنين التاسع عشر والعشرين، وخلصت إلى أن عقد التسعينيات من القرن العشرين شهد تحولات استراتيجية في الدول المتقدمة شملت أجهزة الأمن القومي فيها، وكان على المملكة المتحدة أن تجري إعادة تقييم للدور الذي ترغب في القيام به في العالم في أعقاب نهاية الحرب الباردة وتطور الاتحاد الأوروبي. وللتصدي لهذه المشكلة، كان على المملكة المتحدة أن تواجه قضايا متعددة، من بينها: كيفية المزج بين الأدوات العسكرية وغير العسكرية للأمن القومي في المستقبل، وتحديد حجم الموارد التي ينبغي تخصيصها لأجهزة الأمن القومي، وبخاصة الجيش والشرطة والاستخبارات.

كما ذهبت دراسة أخرى في أعقاب استعراضها للتاريخ الحديث لفرنسا إلى أنه لا يمكن تعميم مقولات ألكسيس دي توكفيل وفريدريك نيتشه بشأن قدرة الديمقراطيات على التعامل مع قضايا الأمن القومي. ففي الحالة الفرنسية، كانت معالجة تلك القضايا ترتبط بعناصر متعددة، وبخاصة تقليد "الدولة القوية" الذي يرجع إلى عهد الثورة

الفرنسية وفترة حكم نابليون، والذي يُنظر إليه على أنه يتسق مع القيم الديمقراطية. ولكن الفترة الحالية تشهد تغيراً في الأوضاع؛ فالتقليد الفرنسي المتمثل في نموذج الدولة القوية يتعرض للتقويض من أسفل نتيجةً للمطالب المتزايدة باللامركزية التي يُنظر إليها الآن على أنها معيار للأشكال الديمقراطية الحديثة؛ ومن أعلى بسبب أنماط التكامل عبر القومية. ولذلك، تجري في الوقت الحالي معالجة جميع القضايا ذات الصلة بالأمن القومي الفرنسي في إطار ديمقراطي باستثناء مواجهة العمليات الإرهابية التي تتطلب منح مزيد من السلطات للأجهزة التنفيذية.[18]

أما في ما يتعلق بالدراسات التي تناولت قضايا الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد اهتم بعضها بمفهوم "سياسة الأمن القومي"، في جزء من السياسة الحكومية يهدف إلى إيجاد الظروف السياسية القومية والدولية الملائمة لحماية القيم والمصالح القومية الحيوية وتعزيزها في مواجهة الخصوم الحاليين والمحتملين، ودراسة بعض العناصر الأساسية الضرورية لفهم سياسة الأمن القومي وشرحها وتقييمها، بالإضافة إلى دراسة أبعاد تلك السياسة.[19]

كما تناولت دراسات أخرى هيكل صنع القرار في مجال الأمن القومي في الولايات المتحدة، وذلك من خلال وضع عدة اقترابات نظرية لدراسة هيكل صنع القرار في مجال الأمن القومي، من بينها النموذج الذي وضعه تشارلز والكوت وكارين هولتز، والذي حدد أربعة مصادر ذات تأثير في صنع القرار، وهي: البيئة السياسية الداخلية، والديناميات التنظيمية، ودور الهيئة الاستشارية، ودور الرئيس.[20] في حين قام اقتراب آخر بتقسيم البيئة السياسية إلى محتوى سياسي محلي ودولي كي يتضمن كل التأثيرات التي تجري في عملية صنع القرار من جانب السياسات الحكومية والإدارة الرئاسية والمؤسسات الأخرى.[21]

أما بالنسبة إلى الدراسات التي تناولت بشكل مباشر العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد استعرضت إحداها التاريخ الأمريكي

في مجال المواءمة بين الضرورات الأمنية وحقوق الأفراد، وتوصلت إلى أن الأجهزة التنفيذية منحت لنفسها سلطات استثنائية في أوقات الطوارئ وأزمات الأمن القومي التي شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية، كالحرب الأهلية الأمريكية، والحربين العالميتين الأولى والثانية، والحرب الكورية، وحرب فيتنام، والحرب الباردة، حيث شهدت كل تلك الفترات تبريرات لفرض قيود على الحقوق والحريات الفردية بدعوى ضرورات الأمن القومي، بالإضافة إلى ما تتطلبه الخطط والعمليات العسكرية من سرية خاصة إذا ما تعلق الأمر بالأسلحة النووية. إلا أن نسبة الموافقة الشعبية على منح سلطات استثنائية للأجهزة التنفيذية قد تضاءلت بمرور الوقت عبر التاريخ الأمريكي، وتم الرجوع عن الإجراءات التي قام الرؤساء باتخاذها في أوقات الحروب عندما تمت استعادة السلام.

كما اعتبرت الدراسة أن إيجاد التوازن بين الأمن القومي والديمقراطية لا يُعد أمراً سهلاً، وهو ما دفع بعضهم إلى الاعتقاد أن التوترات بين متطلبات الأمن القومي كالسرية والقيم الليبرالية الأمريكية لن تُحل إلا إذا تراجعت التهديدات الأمنية أو ضعفت الليبرالية. وخلصت الدراسة إلى أن محاولة إيجاد التوازن بين الأمن القومي والديمقراطية هي عملية مستمرة، ولكن ترجح في بعض الأحيان كفة الأمن القومي، وفي أحيان أخرى كفة الديمقراطية.[22]

وقد تناولت بعض الدراسات بالتحليل سياسة الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش الابن لمكافحة الإرهاب في فترة ما بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، حيث أشارت إلى ما ترتب على سياسة مكافحة الإرهاب من قيود على الحريات باستخدام وسائل قانونية من أجل الحفاظ على أمن المواطنين الأمريكيين. فقد قامت وكالة الأمن القومي ومكتب التحقيقات الفيدرالي بجمع معلومات عن المكالمات الهاتفية، بالإضافة إلى تتبع البريد الإلكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي مثل "فيسبوك" و"سكايب" من أجل تعقب أهداف أجنبية.[23] وقامت دراسات أخرى بدراسة الاستمرارية والانقطاع في سياسة كل من الرئيسين بوش الابن وباراك أوباما في التعامل مع هذه القضية.[24] ورأى أنصار

هذه الرؤية أن "السياسة الأحادية" في فترة الرئاسة الأولى لبوش الابن كان لها تأثيرات سلبية في الوضع الاقتصادي الأمريكي والغربي. وإذا أضفنا إلى ذلك الصعود الآسيوي، فإن أصحاب هذه الرؤية يتوقعون أن تؤثر تلك الأمور سلبياً في وضع الولايات المتحدة بوصفها قوة عظمى مهيمنة.[25]

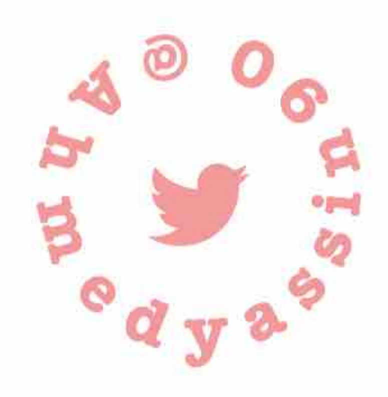
ودافعت دراسات أخرى عن سياسات الرئيس جورج بوش الابن، ورأت أنها لا ينبغي أن تنتهي برحيله عن الحكم؛ فقد تظهر تهديدات للأمن القومي، وبهذا يمكن أن تقدم تلك السياسات إجابات استراتيجية تتعلق بكيفية مواجهة الرئيس أوباما لتلك الأخطار.[26] كما ذهبت دراسات أخرى في هذا الاتجاه إلى أن الوجود العسكري الأمريكي في الخارج مهم للحفاظ على السلام والاستقرار الدوليين. وهذا الوجود الأمريكي في الخارج يوفّر سلاماً بين الدول الديمقراطية.[27]

كما تناولت دراسات أخرى رصيد السياسة الخارجية والأمن القومي في فترة الرئيس الأمريكي باراك أوباما، حيث حافظ على موقع الوسط، وذلك من خلال البعد عن التورط في اضطرابات خارجية كبيرة مكلفة. كما اختار أوباما بعض الخطابات والأفعال التي تروق للواقعيين التقليديين غير المرتبطة بالضرورة بالديمقراطيين، مما أعطى أوباما هامشاً للمناورة أمام الجمهوريين واحتلال موقع الوسط، وأعطى للديمقراطيين فرصة ليصبحوا الحزب القائد في مجال السياسة الخارجية، كما كانت الحال في إدارة الرئيس فرانكلين روزفلت والفترة الأولى من إدارة الرئيس هاري ترومان.[28]

يتضح من تناول عينة من الدراسات العربية أنها اتسمت بالتناول المحدود وغير الكافي للعلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، حيث افتقرت إلى التناول المباشر لقضية تأثير أزمات الأمن القومي في الديمقراطية، وجاء الاهتمام بها في الغالب في سياق معالجة قضايا أخرى كالاستقرار، كما توقف معظم تلك الدراسات عند مرحلة الحرب الباردة، ومن ثم، لم يأخذ معظمها في الاعتبار المتغيرات الدولية الجديدة، وبخاصة ما يتعلق بإعادة تعريف مفهوم الأمن القومي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة.

أما بالنسبة إلى الدراسات الأجنبية بشأن موضوع الدراسة، فلا شك في أن استعراض تجارب دول مختلفة في التعامل مع هذا الموضوع يفيد في تعميق الفهم لموضوع الدراسة وإدراك أبعاده المختلفة، ولكن يُلاحظ أن تلك الدراسات ركزت على الأبعاد الخارجية للأمن القومي، كما أنها اتسمت في أغلبيتها بالتحيز لتجارب بلدان معينة واعتبارها النموذج الأمثل في التعامل مع تلك القضية.

ووفقاً لما سبق، يسعى الباحث لتقديم إضافة للمكتبة العربية تتمثل في دراسة شاملة تتعرض لمختلف الأبعاد الداخلية والخارجية لمفهوم الأمن القومي، وعلاقته بالديمقراطية، وتأثير أزمات الأمن القومي في الديمقراطية، مع دراسة حالة للتجربة الأمريكية في مجال المواءمة بين اعتبارات الأمن القومي والممارسة الديمقراطية، وبخاصة عقب أزمة الحادي عشر من سبتمبر، والتي أثرت في العملية الديمقراطية في الداخل وكذلك في اتخاذ قرارات السياسة الخارجية الأمريكية.


@Ahmedyassin90

الفصل الأول

التأصيل النظري لمفاهيم الأمن القومي والديمقراطية والأزمة

تعريف مفهوم الأمن القومي وتحديد أبعاده

كان إجراء الدراسات المهتمة بالأمن القومي متوافقاً مع ظروف عالمية سياسية وعسكرية أعقبت الحرب العالمية الثانية، ومع التوازنات والتكتلات والمحاور التي نتجت من الحرب، بالإضافة إلى الانتشار الكثيف للأسلحة وتطورها النوعي، والذي أدى إلى تعديلات في النظام الدفاعي العالمي وثوابته التقليدية الموروثة، وفرض رؤية جديدة للأمن، وتحديداً في المجال الأمني للدول.[1] وقد حُمّل المفهوم في نشأته الغربية الأمريكية أهدافاً سياسية، حيث برز بصفته محوراً للسياسات الخارجية للدول العظمى في فترة الحرب الباردة والاستقطاب الدولي.

وعلى الرغم من أن مصطلح الأمن القومي قد شاع بعد الحرب العالمية الثانية، فإن جذوره تعود إلى القرن السابع عشر، وبخاصة بعد معاهدة وستفاليا عام 1648 التي أسست لولادة الدولة القومية أو الدولة/ الأمة Nation–State وشكلت حقبة الحرب الباردة الإطار والمناخ اللذين تحركت فيهما محاولات صوغ مقاربات نظرية وأطر مؤسساتية وصولاً إلى استخدام تعبير "استراتيجية الأمن القومي". وسادت مصطلحات الحرب الباردة مثل الاحتواء والردع والتوازن والتعايش السلمي؛ على أنها عناوين بارزة في هذه المقاربات بهدف تحقيق الأمن والسلم وتجنب الحروب المدمرة التي شهدها النصف الأول من القرن العشرين.

نشأت تبعاً لذلك مؤسسات أكاديمية مهتمة بمسائل الأمن القومي: مصادره، مقوماته، إجراءات ضمان حمايته، من معاهد ومراكز بحث تنتمي إلى جامعات ومؤسسات علمية وإعلامية ومجلات متخصصة وإدارات مؤسسات مرتبطة بالقرار السياسي الرسمي. ويشكل مجلس الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأول والأمثل لهذه المؤسسات، حيث جسّد هذا المجلس التعريف الذي طرحه والتر ليبمان عن الأمن القومي بأنه «قدرة الدولة على تحقيق أمنها بحيث لا تضطر إلى التضحية بمصالحها المشروعة لتفادي الحرب، والقدرة على حماية تلك المصالح إذا ما اضطرت عن طريق الحرب».[2]

وقد بدأ التشكيل التنظيمي المؤسسي لمصطلح الأمن القومي بصدور قانون الأمن القومي لعام 1947 عن الكونجرس الأمريكي، أما بقية دول العالم فقد أطلقت عنواناً آخر هو "الدراسات الاستراتيجية" على الأدبيات التي عالجته بوصفها اجتهادات في التخطيط السياسي النشط حول المستقبل، بدلاً من اجتهادات تعني ضمنياً محاولة لصوغ أجوبة أو ردود فعل بقصد حماية السيادة. وكأي مصطلح أو مفهوم، فإن مفهوم الأمن القومي لا يمكن التوصل إلى تحديد دقيق له خارج نطاق المكان والزمان الذي يتحرك فيهما، وهو يخضع دائماً للتعديل والتطوير انسجاماً مع المتغيرات والعوامل التي تؤثر في بروزه على مسرح التداول.

وهكذا أصبح الأمن القومي فرعاً جديداً في العلوم السياسية، حيث امتلك ثقافة وتوافرت له المادة والهدف العلمي (تحقيق الأمن) وإمكانية الخضوع لمناهج بحث علمية، بالإضافة إلى كونه حلقة وصل بين علوم عديدة. فالأمن القومي ظاهرة مركبة متعددة الأبعاد تربط في دراستها بين علوم الاجتماع والاقتصاد والعلاقات الدولية ونظم الحكم وغيرها، كما تتطلب الاستفادة من المناهج المختلفة وقدراً أكبر من تكامل المناهج. وقد انتقل الاهتمام بظاهرة الأمن القومي من الغرب إلى دول الجنوب. ويذكر الباحثون عدة أسباب لزيادة الاهتمام بدراسة الأمن القومي في مختلف دول العالم، بما يمكن اعتباره ظاهرة. ومن أهم تلك الأسباب:[3]

- التوسع في مفهوم المصلحة القومية ليشمل مسألة ضمان الرفاهية بما يعنيه ذلك من تأمين الموارد. ومن ثم، برز مفهوم الأمن القومي على أنه تعبير عن كل من الرفاهية، ومحاولة ضمان مصادرها الخارجية، وحماية الترتيبات الداخلية التي تدفع إلى زيادة معدل الرفاهية.

- ازدياد معدل العنف وتصاعد حدة الصراعات المباشرة والتي قد تتطور إلى حروب. ومن ثم، سار الاهتمام بالأمن القومي في موجات ارتبطت بتزايد الصراعات على المستويين الإقليمي والدولي.

- ازدياد الشعور لدى دول الجنوب بنوعين من التهديدات المتصلة بأمنها القومي. فمن ناحية، تُعد الديون الخارجية المستحقة عليها تهديداً لأمنها السياسي والاقتصادي، وتحد بالضرورة من حرية اتخاذ القرارات الاستراتيجية. ومن ناحية أخرى، تخشى الدول الصغرى من احتمالات قيام الدول الكبرى بإساءة توظيف المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة ليس لتحقيق مصالحها فحسب، ولكن للإضرار بمصالح الدول الصغرى وأمنها القومي أيضاً.

- تزايد الإحساس بالقلق والتوتر الداخلي والذي يمكن أن يتحول إلى مظاهر عديدة من عدم الاستقرار وعدم الأمن في الدول الصغرى، فلاتزال تلك الدول تعاني مشكلات كبرى في عمليتَي الإنتاج والتوزيع.

- يُثار الاهتمام بظاهرة الأمن القومي عند التحول من نظام الدولة القومية إلى نظام أوسع وأكثر شمولاً كالنظام الفيدرالي، أو التجمعات الاقتصادية الدولية.

- يُثار موضوع الأمن القومي في حالة تفكك الدول الكبرى، وبخاصة الدول الفيدرالية إلى دول قومية مستقلة ذات سيادة.

وفي الجزء التالي، تجري دراسة مختلف الجوانب المتعلقة بتعريف مفهوم الأمن القومي وتحديد أبعاده، من خلال دراسة عدة موضوعات منها تعريف مفهوم الأمن القومي،

واستعراض أهم مدارسه؛ أي النظريات والمدارس المختلفة التي تناولت دراسة الأمن القومي من زوايا مختلفة: عسكرية، واقتصادية، ومجتمعية وغيرها، بالإضافة إلى دراسة المستويات المتعددة للأمن القومي، سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي (الإقليمي والعالمي)، وحدود التداخل والتشابك بين تلك المستويات.

تعريف مفهوم الأمن القومي

الأمن في اللغة هو نقيض الخوف، والفعل الثلاثي (أمِن) يعني حقق الأمان. قال ابن منظور: «أمنت فأنا آمن، وأمنت غيري أي ضد أخفته، فالأمن ضد الخوف، والأمانة ضد الخيانة، والإيمان ضد الكفر، والإيمان بمعنى التصديق، وضده التكذيب، فيقال آمن به قوم وكذب به قوم».[4] وقد ورد المفهوم في القرآن الكريم بقوله تعالى: ﴿ **فَلْيَعْبُدُوْا رَبَّ هَـذَا الْبَيْتِ*الَّذِيْ أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوْعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ** ﴾.[5]

تتفق معظم الأدبيات التي قامت بتعريف مفهوم الأمن على أن المفهوم يشير عموماً إلى تحقيق حالة من انعدام الشعور بالخوف، وإحلال شعور الأمان ببعدَيه النفسي والجسدي محل الشعور بالخوف. ويعد الشعور بالأمان قيمة إنسانية كونية مرغوباً فيها، ولا تقتصر على فئة اجتماعية معينة أو ترتبط بمستوى الدخل؛ فالفقير مثل الغني يحتاج إلى الشعور بالأمان ويسعى لتحقيقه وإن اختلفت درجات المتمتع به، ونظراً لصعوبة تحقيق الأمان الكامل، فقد أصبح يُنظر إلى الأمن على أنه مسألة نسبية مرهونة بالسعي لتعزيز أفضل الشروط لتوافره.

أما في ما يتعلق بالتعريف اللغوي والاصطلاحي لمفهوم القومية، فإن المادة اللغوية لكلمة القومية هي (ق.و.م)، والقوم يعني الرجال من دون النساء، وهو لفظ جمعي لا واحد له، وربما يدخل النساء فيه على سبيل التبعية، وجمع القوم أقوام. والفعل الثلاثي منها قام، والرباعي أقام، ومنها يأتي معنى الارتباط بالمكان، والقوم هم الجماعة التي ترتبط بمكان ما وتقيم فيه. وعندما يوجد قوم من الناس في أرض واحدة ويمارس أفراده الحياة

بثقافة واحدة تقوم بينهم علاقات أخرى قوية تدور حول المصلحة المشتركة والتضامن والنسب، وعلاقات اجتماعية تجعلهم يداً واحدة. وتلك الروابط هي التي توجد ما يُسمى بالقومية.

وفكرة القومية قديمة قدم الاجتماع البشري. وقد عبّر عنها ابن خلدون بفكرة العصبية. وعناصر القومية لدى أغلب مفكري القومية العرب هي الأرض المشتركة، والتاريخ، والثقافة المشتركة، والمصالح المشتركة. أما قضية تأسيس القومية أو بالأحرى بناء الدولة القومية فهي القضية محل الاختلاف؛ فهناك رأيان حول علاقة القومية بالدولة، الأول يرى أن الدولة تجسيد لمعنى القومية.[6] والرأي الثاني يفصل بين القومية والدولة القومية.[7] ويرجع ذلك الخلاف إلى أن القومية كيان اجتماعي تتوافر فيه المقومات الأساسية السابقة. ومن الطبيعي أن يتجه ذلك الكيان إلى إنشاء نظام سياسي يصبح وعاء له، إلا أن ذلك لم يحدث دائماً بالضرورة في كل القوميات، فهناك قومية مجزأة، أو مستوعبة بجانب أخرى في دولة واحدة، وهناك قومية بلا دولة. فالقومية تنتمي إلى طائفة من الظواهر التي تتعلق بعملية تحديد هوية أو انتماء جماعات من الناس. وتتمايز عملية تكوين الهوية أو الانتماء إلى مستويين: ذاتي وموضوعي؛ يشير المستوى الذاتي إلى اللغة والتاريخ والمصالح المشتركة؛ ويشير المستوى الموضوعي إلى الإقليم السياسي ونظام الدولة. وعندئذ تنشأ الدولة القومية، تعبيراً عن كيان اجتماعي تجسد في وعاء سياسي هو الدولة.

وتوجد تعريفات متعددة لمفهوم الأمن القومي، والذي يجري استخدامه على نطاق واسع، على الرغم من أنه يعني أشياء مختلفة لأشخاص مختلفين. فتقليدياً كان يجري تعريف الأمن القومي على أنه الحماية من الهجوم الخارجي، ومن ثم، فقد كان يعني دفاعات عسكرية في مواجهة تهديدات عسكرية. وقد ثبت أن هذه الرؤية ضيقة جداً، فالأمن القومي يتضمن ما هو أكثر من تجهيز قوات مسلحة واستخدامها.

وأكثر من ذلك أن مثل تلك الرؤية قد تجعل المرء يعتقد أن أفضل طريق لزيادة الأمن هو زيادة القوة العسكرية. وعلى الرغم من أن القوة العسكرية هي مكون مهم جداً في

الأمن، فإنها تُعد جانباً واحداً من جوانب الأمـن. فالتـاريخ مـليء في واقـع الأمـر بأمثلـة لسباقات تسلح تسببت في إضعاف الأمن وليس في تقويته.

تبدأ مثل هذه السباقات عادة بقيام دولة بتقوية قوتها العسكرية لأغراض دفاعية مـن أجل أن تشعر أنها أكثر أمناً. ويؤدي هذا الفعل بالدول المجاورة إلى أن تشعر بأنها مهـددة، وترد على ذلك بأن تزيد من قدراتها العسكرية، مما يجعل الدولة الأولى تشعر أنها أقـل أمنـاً فيستمر السباق.

أدى ذلك إلى بروز الحاجة إلى صوغ تعريف أوسع للأمـن القـومي يتضـمن الأبعـاد الاقتصادية والدبلوماسية والاجتماعية، بالإضافة إلى البعد العسـكري. وقـد قـدّم أرنولـد ولفرز مثل هذا التعريـف عنـدما قـال: «يقـيس الأمـن بمعنـاه الموضـوعي مـدى غيـاب التهديدات الموجهة للقيم المكتسبة، ويشير بمعناه الذاتي إلى غياب الخوف مـن أن تتعـرض تلك القيم لهجوم».[8]

يوضح هذا التعريف أنه على الرغم من أن الأمن مرتبط مباشـرة بـالقيم، فإنـه لـيس قيمة في حد ذاته، ولكنه موقف يسمح لدولة ما بالحفاظ على قيمها، وبالتالي فـإن الأفعـال التي تجعل أمة ما أكثر أمناً وهي تحط من قيمها أفعال لا نفع لها. ومن الصعب قياس الأمن بأي طريقة موضوعية، ولذلك فإن الأمن يصبح تقييماً مبنياً على مفـاهيم لا تتعلـق بـالقوة والضعف، ولكن بالقدرات والنيات الخاصة بالتهديدات المدركة كذلك.

ويقود عدم الثقة بشأن المستوى الحقيقي للتهديد إلى التخطيط للبديل الأسوأ بسـبب النتائج القاسية للفشل الأمني. وحتى إذا كانت المفاهيم دقيقة، فإن الأمر يتحدى القيـاس المطلق لأنه موقف نسبي. فالأمن يجري قياسـه نسـبة إلى التهديـدات القائمـة والمحتملـة. ولأنه من غير الممكن تحقيـق أمـن مطلـق ضـد كـل التهديـدات المحتملـة، يتعـين تحديـد مستويات عدم الأمن التي يمكن أن تكون مقبولة. وأخـيراً، فمـن المهـم إدراك أن الأمـن القومي ليس موقفاً جامداً يقوم في فراغ، ولكن يتم تحديده في ضوء كل من البيئتين الدولية والمحلية، وكل منهما يتغير بشكل دائم.

يعرف فرانك تريجر وفيليب كرننبرج الأمن القومي بأنه «ذلك الجزء من سياسة الحكومة الذي يستهدف خلق الظروف المواتية لحماية القيم الحيوية».[9] ويعرفه هنري كيسنجر بأنه يعني «أية تصرفات يسعى المجتمع – عن طريقها – إلى حفظ حقه في البقاء».[10] أما روبرت ماكنمارا فيرى أن «الأمن هو التنمية، ومن دون تنمية لا يمكن أن يوجد أمن، والدول التي لا تنمو في الواقع، لا يمكن ببساطة أن تظل آمنة».[11]

ويوضح تنوع تعريفات مفهوم الأمن القومي أن هناك قدراً من التخلف النظري للمفهوم. ويذكر باري بوزان عدة أسباب لذلك التخلف، وهي:[12]

- الأمن القومي مفهوم معقد ومركب لدرجة يصعب معها جذب الدارسين إليه، حيث انصرفوا إلى مفاهيم أكثر مرونة؛ أي إنه مفهوم مثير للخلاف والاختلاف.

- التشابك بين الأمن القومي ومفهوم القوة، ولاسيما بعد بروز المدرسة الواقعية التي رسمت فكرة التنافس من أجل القوة في العلاقات الدولية، وبحيث يُنظر إلى الأمن على أنه مشتق من القوة وأنه أداة لتعظيمها.

- ظهور موجة من المثاليين ترفض المدرسة الواقعية وتطرح هدفاً بديلاً من الأمن القومي وهو السلام.

- غلبة الدراسات الاستراتيجية في مجال الأمن القومي واهتمامها بالجوانب العسكرية للأمن، وتكريسه لخدمة المتطلبات الدفاعية والحفاظ على الوضع القائم، مما أسهم في تحجيم الأفق التحليلي والبعد النظري للمفهوم.

- دور رجال السياسة في تكريس غموض المفهوم، لتوفير فرصة أكبر من المناورة، سواء لأغراض الاستهلاك الداخلي أو الصراع الخارجي.

وهناك بعض المفاهيم التي يجري الخلط بينها وبين مفهوم الأمن القومي، مثل مفهومَي المصلحة القومية والاستراتيجية القومية. بالنسبة إلى مفهوم المصلحة القومية، فإنه

يُستخدم بوصفه أداة تحليلية لوصف مصادر السياسة الخارجية للدولة وشرحها وتقويمها ومدى كفاءتها. ويجري توظيف المصلحة القومية على أنها أداة للعمل السياسي في تبرير أو استنكار أو اقتراح سياسة ما. إن المصلحة القومية - وفقاً لما سبق - هي الأوضاع التي ترى الدولة في وجودها واستمرارها ما يحقق أهدافها، وهي تتضمن الحفاظ على قيم الدولة وصيانة استقلالها وأمنها وكيانها وحرياتها في علاقاتها الخارجية ودعم هيمنتها الاقتصادية. وغالباً ما تستخدم الدولة هذا المفهوم في محاولتها للتأثير في البيئة الدولية لصالحها.[13]

أما في ما يتعلق بمفهوم الاستراتيجية القومية؛ فالمقصود بالاستراتيجية أساساً فن القيادة، والاستراتيجية مفهوم عسكري أساساً تطور وأصبحت له مضامين سياسية واجتماعية، فصارت الاستراتيجية هي تلك العملية التي يجري فيها الصهر الكامل لكل مصادر القوة في الجسد السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ من أجل تحقيق المصلحة القومية العليا، والأهداف المطلوب إنجازها في إطار فلسفة الأمن القومي.

يصعب تحديد كيفية تشكيل الاستراتيجية القومية وتنفيذها. وتنبع المصالح القومية من التفاعل بين القيم والبيئتين المحلية والدولية. ونظرياً يجب أن تُقدم هذه المصالح القومية الأهداف لاستراتيجية قومية. وفي الممارسة، هناك صعوبتان مهمتان تتسببان في تعويق تشكيل مثل هذه السياسة:[14] تتمثل الأولى في أن العناصر التي تؤثر في البيئة قد تكون غير مؤكدة أو غامضة؛ إذ إن طبيعة التهديدات للقيم الواضحة ودرجتها مثلاً قد لا تكون واضحة أو قد يجري إدراكها بشكل مختلف. والثانية، لا يتوافر ميكانيزم يمكن من خلاله وضع استراتيجية للأمن القومي تنبع من المصالح القومية. ولذلك، بدلاً من أن تكون هناك خطة متكاملة تخدم تحقيق المصالح القومية وتقود تشكيل سياسة الأمن القومي، فإن الاستراتيجية تميل إلى أن يجري تشكيلها من خلال مفاهيم صانعي القرار ومعتقداتهم كل على حدة، وهياكل صنع قرار الأمن القومي وعملياته. وتشكل هذه الهياكل والعمليات نظام الأمن القومي.

ويتطلب تنفيذ الاستراتيجية القومية استخدام الإمكانات القومية المتاحة تحت جميع الظروف من أجل إنتاج أقصى سيطرة ممكنة على العدو عن طريق التهديدات بهدف تحقيق مصالح الأمن القومي للدولة؛ إذ إنها تعد منظومة الأساليب والوسائل العلمية والعملية القائمة على الاستخدام الأمثل للقوى والمصادر القومية من أجل تحقيق أهداف الأمن القومي، أو إنها مجموعة الخطط والمبادئ التي تحدد الأهداف القومية للدولة في جميع المجالات في نطاق التعاون الدولي، وإدارة تلك الخطط والمبادئ لتحقيق أهدافها القومية في حدود القوة المتاحة، وفي إطار المبادئ والقواعد التي تحدد طبيعة النظام الدولي المعاصر.

ولا شك في أن زيادة القوة القومية للدولة (عناصر ومكونات القوة القومية مادياً ومعنوياً) تؤدي إلى زيادة الشعور بالأمن القومي، والعكس صحيح. وهنا نجد اختلافاً في وجهات النظر حول طبيعة العلاقات بين الدول، حيث يوجد رأي يذهب إلى أن الصراع هو النمط الرئيسي والوحيد للعلاقات بين الدول، ولابد من أن تقوم سياسات واستراتيجيات الأمن القومي على افتراض مؤداه أن الأمة لا تكون آمنة إلا عندما تزيد من قوتها الذاتية إلى أقصى حد مقارنة بالدول الأخرى.

وهناك رأي آخر يرى أن التكامل والتعاون هو أساس العلاقات بين الدول، ولابد من إنقاص قوة الدولة لكي يزداد شعور الدول الأخرى بالأمن، وتنتهي مصادر التهديد فيزداد التعاون والتكامل والاعتماد المتبادل في ما بينها فينشأ مفهوم الأمن القومي الجماعي في ما بين هذه الدول، فيحقق في إطاره الأمن القومي الخاص بكل دولة.

وهكذا تتحدد علاقة الأمن القومي بالاستراتيجية القومية في أن مفهوم الاستراتيجية القومية يشير إلى تعبئة موارد المجتمع وتوحيدها، ويتضمن في ثناياه عدداً من الاستراتيجيات السياسية والعسكرية والاقتصادية التي تسعى كل منها وفي مجالها لتحقيق الأهداف القومية. وهذه الاستراتيجيات، برغم تخصصها، تترابط في ما بينها بحكم أنها تسعى لتحقيق الأهداف ذاتها، ولكن في مجالات مختلفة. ومن ثم، فإن الاستراتيجية القومية تجسد مفهوم الأمن القومي بما يتضمنه من خطط ومبادئ تعكس مكوناته.[15]

عناصر قوة الأمن القومي وعوامل تهديده

تعني عناصر القوة تلك الأسس التي تشارك في تحديد الأمن القومي للدولة، وتمثل قاعدة عمل لها، ويمكن تحديدها في العنصر الجيوبوليتيكي والديمغرافي والاقتصادي والسياسي والعسكري. أما عوامل التهديد فهي كل ما من شأنه تهديد القيم الداخلية للدولة وكيانها بفعل عوامل داخلية أو عوامل خارجية، فهي عوامل تشكل جوانب الضعف في كيان الدولة، ويمكن أن تستغلها القوى المعادية لتهديد الأمن القومي للدولة. وينبع الأمن القومي للدولة أساساً من معرفتها مصادر قوتها ونقاط ضعفها، والعمل على تنمية مصادر القوة والتغلب على عوامل الضعف.

أولاً: عناصر قوة الأمن القومي

تتمثل أهم عناصر قوة الأمن القومي في ما يلي:

1. العنصر الجيوبوليتيكي

يمثل هذا العنصر أهمية قصوى بالنسبة إلى سياسات الأمن القومي. وقد ظهرت نظريات عدة حاولت الربط بين تلك الطبيعة والأمن القومي، ومنها:

أ. نظرية قلب الأرض

ملخص نظرية قلب الأرض The Heartland التي وضعها هالفورد ماكيندر عام 1904 أن المستقبل لقوى البَر، حيث يجعل ماكيندر من اليابسة قلباً للأرض يتحكم في الأطراف، ويرى العالم القديم قارة واحدة ذات ثلاثة أقسام ملتحمة يجمع بينها البحر المتوسط، وتضم ثلثي اليابسة وأسماها "جزيرة العالم". ويوجد لهذه الجزيرة محور ارتكاز أسماه "قلب الأرض"، والذي يمتد في تصوره من حوض الفولجا غرباً إلى سيبيريا شرقاً وقلب إيران جنوباً. وتبلغ مساحته 21 مليون ميل مربع.[16]

وعلى الطرف النقيض من قلب الأرض تعرَّف ماكيندر على نطاق ساحلي محيطي يغلف الجزيرة العالمية على شكل هلال وأطلق عليه اسم الهلال الخارجي، والذي يضم بريطانيا وكندا وأمريكا وجنوب إفريقيا وأستراليا واليابان. وهو مهد القوة البحرية، ويتمتع بحرية الملاحة على أوسع نطاق في المحيط العالمي.

ويضع ماكيندر نطاقاً ثالثاً بين قلب الأرض والهلال الخارجي أسماه الهلال الداخلي؛ ويضم ألمانيا والنمسا وتركيا والهند والصين، فهو منطقة بينية؛ بمعنى أنها برية وبحرية جزئياً. ويرى ماكيندر أن اتحاد قلب الأرض مع الهلال الداخلي معناه السيطرة العالمية، فإذا كان شرق أوروبا هو مفتاح قلب الأرض، فإن النتيجة هي أن من يحكم شرق أوروبا يسيطر على قلب الأرض، ومن يحكم قلب الأرض يسيطر على جزيرة العالم، ومن يحكم جزيرة العالم يسيطر على العالم. وقد كان ماكيندر يغير باستمرار في حدود قلب العالم ونظرته للعالم كله. وكان، بوصفه جغرافياً، على علم تام بأن استغلال الإنسان لمحيطه الطبيعي كان دائم التغيير، وأن المحيط الطبيعي كان أيضاً يتغير، وإن كان ذلك يسير ببطء.[17]

ب. نظرية القوة البحرية

يرى ألفريد ماهان أن المستقبل لقوى البحر وأن الدول البحرية هي المؤهلة لامتلاك القوة البحرية التي هي سبيل السيادة العالمية. وهناك عديد من العناصر التي تؤثر في القوة البحرية، من بينها الموقع الجغرافي بمعنى تعدد الجبهات في الدول التي تطل على البحار، والتكوين الطبيعي للدولة بمعنى خطوط الأعماق في المنطقة الساحلية، ومدى امتداد الإقليم البحري، وحجم السكان، وقدرة الدولة على بناء السفن، وأخيراً طبيعة الحكومة وسياساتها تجاه تقوية أسطولها.[18]

ب. نظرية النطاق الهامشي

تأخذ هذه النظرية على ماكيندر تقديره الزائد لإمكانات نظرية قلب الأرض، وترى أن القوة الحقيقية تكمن في الدول التي تسيطر على ما أسماه نيكولاس سبيكمان بالنطاق

الهامشي. ويرى سبيكمان أن التاريخ السياسي لم يكن صراعاً بين قوى البر وقوى البحر، بقدر ما كان نضالاً بين بريطانيا وقوى هامشية، ضد روسيا وقوى هامشية أخرى، أو بين بريطانيا وروسيا معاً وقوى هامشية. وهكذا يعدّل سبيكمان نبوءة ماكيندر إلى أن «من يسيطر على النطاق الهامشي يحكم أوراسيا ومن يحكم أوراسيا يتحكم في مصير العالم».[19]

2. العنصر الديمغرافي

يعد العنصر الديمغرافي أحد عناصر قوة الأمن القومي، حيث يؤدي العنصر البشري دوراً أساسياً في الأمن القومي لأي دولة؛ فعدد سكان الدولة يشكل عصب القوة البشرية اللازمة للحرب وللإدارة في الأجهزة المدنية، ولكن العدد الكبير للسكان ليس ضماناً في كل الأحوال لامتلاك قوة عسكرية كبرى، فهناك عوامل كيفية أخرى أهمها القدرات القتالية ونوعية التسليح والتدريب.

كما تعتبر المناطق ذات الكثافة السكانية العالية من العوامل التي تجعلها صعبة الاختراق والسيطرة عليها، ومن ثم، فإن محاولة الاحتفاظ بها تعني تجميد نسبة كبيرة من قوات الاحتلال فيها. وخلاصة القول إن تعداد السكان يعتبر من العوامل المهمة نسبياً في تكوين قوة الدولة، خصوصاً عندما يتسع نطاق فئات العمر في التكوين السكاني للدولة. وتخلق ضخامةُ عدد السكان إذا ما توافرت عوامل أخرى قوةً عسكريةً للدولة، كما تجعل من الصعب على أي قوة أجنبية أن تسيطر عليها.[20]

3. العنصر السياسي

يشمل هذا العنصر كلاً من السياسة الداخلية، والسياسة الخارجية، والمؤسسات السياسية.

ويُقصد بالسياسة الداخلية - في هذا السياق - كلاً من المكونات السياسية والدينامية والتطور السياسي. وتعني المكونات السياسية التعرف على الأفكار والاتجاهات والقيم التي تسيطر على الحياة السياسية ومدى وجود جماعات المصالح وقوتها وأوزانها النسبية،

وأسلوب تنظيم الأحزاب السياسية، والأهداف المعلنة وغير المعلنة، والتي يمكن استنباطها عن طريق تحليل السياسات السابقة، وأثر ذلك في أسلوب صنع القرار واتخاذه والتماسك السياسي. أما الدينامية السياسية، فإنها تهتم بالتعرف على شخصية القيادة السياسية وأسلوبها ومدى سلطتها في اتخاذ القرار والقواعد المنظمة لصنع القرار واتخاذه. ويعني التطور السياسي، التعرف على مدى إمكانات التطور، وقدرة النظام السياسي على التنسيق بين إمكانيات الوحدة الجغرافية، والمشاركة الجماهيرية والقيادة وحل المشكلات واتخاذ القرارات والتحرك الجماهيري.

أما السياسة الخارجية، فهي الأداة الأولى للدولة التي تستخدمها في الدفاع عن مصالحها العليا وفي حماية أمنها والذود عن كيانها ومعتقداتها وقيمها ونظام الحياة فيها في وجه ما قد يواجهها من أخطار وتهديدات من هذا المصدر الخارجي أو ذاك. وتتوقف فاعلية السياسة الخارجية لدولة ما على الجهاز الدبلوماسي للدولة وإمكاناته، وأسلوب استخدام الدولة لمصادر قوتها والمنظمات السياسية الدولية والرأي العام الدولي وسياسات الدول الأخرى ذات المصالح الحيوية في المنطقة، وتأثير ذلك كله في قدرة الدولة على شرح أهدافها للمجتمع الدولي، وقدرة الدولة على مد نفوذها في الخارج. [21]

أما بالنسبة إلى المؤسسات السياسية، فمن الأمور المهمة في دراستها أن يجري التعرف على اتجاهات القيادة السياسية وخبراتها، وحدود قدرتها في التأثير في الجماهير، ودراسة التنظيمات السياسية ومدى قدرتها على تحريك الجماهير وتعبئتها، ودور وسائل الإعلام في شرح أهداف الحكومة، وأثر ذلك كله في مدى قدرة الدولة على حشد الجماهير خلف سياساتها.

4. العنصر الاقتصادي

يُعد العنصر الاقتصادي أحد أهم عناصر قوة الأمن القومي. وهناك عدة أنواع من الموارد الاقتصادية ذات التأثير في الأمن القومي، من أهمها الموارد الغذائية، فلا توجد دولة في العالم كله تحقق اكتفاءً ذاتياً من الموارد الغذائية، ولا يوجد أمن غذائي بالكامل. ومن

ثم، فإن كل دول العالم تعتمد بدرجة أو أخرى على استيراد المواد الغذائية وهو عامل مهم في الأمن القومي لأي دولة. وكذلك الحال بالنسبة إلى الموارد المعدنية؛ إذ لا توجد دولة على الإطلاق تمتلك الاكتفاء الذاتي منها. وتستحوذ موارد الطاقة على أهمية خاصة، ثم تأتي الموارد الاستراتيجية، وخصوصاً في فترات الحرب. ومن الموارد الاقتصادية الأخرى ذات التأثير في الأمن القومي الموارد الصناعية، حيث يُعتبر النمو الصناعي للدولة سبباً مؤثراً في قوتها. ولا يمكن لأي سياسة دفاعية كانت أو هجومية أن تكون ذات أثر فعال إذا لم تساندها قدرة على تصنيع آلات الحرب.

وتتنوع أساليب التوظيف السياسي لعناصر القوة الاقتصادية لدولة ما في مواجهة الدول الخارجية. ومن أهم تلك الأساليب: الأسلوب القائم على تقديم الإغراءات والحوافز الاقتصادية للدول الخارجية، والأسلوب القائم على توقيع العقوبات والجزاءات الاقتصادية.[22]

5. العنصر العسكري

ثمة مؤشرات يمكن الاستناد إليها في مقياس لتحديد قوة الأمن القومي من وجهة النظر العسكرية، منها: حجم القوات وتكوينها وتنظيمها وتسليحها، والمرونة، والخبرة القتالية، والتعبئة، والإنتاج الحربي، والأحلاف العسكرية.[23]

أما عن الكيفية التي يمكن من خلالها أن تستخدم الدولة قوتها العسكرية على أنها أداة محققة لأهداف أمنها القومي، فيمكن أن يتمثل ذلك في عدد من الصور، منها الاستخدام الهجومي للقوة العسكرية، حيث يوفر عديداً من المزايا للدولة التي تلجأ إلى استخدامه، على الرغم مما تتعرض له من إدانة دولية واسعة بسبب عدم مشروعية الهجوم وانتفاء أخلاقيته. ومن مزايا ذلك أنها تمتلك وحدها زمام المبادأة في كل ما يتعلق بمكان استخدام الهجوم وزمانه، مما قد يربك خصومها. أما مظاهر الاستخدام الهجومي للقوة العسكرية فهي: انتهاك السيادة الإقليمية لدولة من الدول أو إهدار استقلالها السياسي،

وتغيير الوضع الدولي القائم لاستحداث علاقات قوية جديدة تعمل لمصلحة الدولة المهاجمة، والسعي لتحقيق بعض المصالح الاقتصادية الحيوية على حساب الآخرين.[24]

وهناك أيضاً الاستخدام الدفاعي للقوة العسكرية، ومفاده أن الدولة لا تستخدم قوتها العسكرية إلا إذا اضطرتها الظروف إلى ذلك؛ إما دفاعاً عن نفسها وإما دفعاً للتهديد الذي تستشعره لمصالحها. ومن مشكلات الأسلوب الدفاعي أنه قد يفقد الدولة زمام المبادرة، وأن التخطيط الدفاعي لا يضمن للدولة دائماً الحماية الفعالة ضد القدرات الهجومية المتفوقة لأعدائها المحتملين.

ويمكن أيضاً استخدام القوة المسلحة أداةً للردع؛ فثمة اعتقاد بأن الردع الفعال يُعد أفضل بكثير من الاعتماد على أسلوب الدفاع مهما كانت كفاءة الدفاع وفاعليته، والسبب هو أن الردع المؤثر والفعال قد يؤدي إلى إحباط الهجوم من دون أن تضطر الدولة إلى تكبد الخسائر التي تترتب على دخولها في مواجهات عسكرية فعلية ضد خصومها. ولكي يكون الردع مؤثراً وفعالاً، لابد من أن يكون بحوزة الدولة الرادعة إمكانات كافية من القوة تتيح لها القدرة على مواجهة التهديد الذي تمثله الدولة المهاجمة، وكذلك لابد من أن يتوافر لديها التصميم على استخدام الإمكانيات المتاحة لها من القوة إذا ما تجاوز الاستفزاز طاقتها على احتماله. وإدراك الطرف الآخر لهذه الحقيقة هو الذي يجعله يحجم عن الإقدام عن هجومه الذي قد يكلفه كثيراً، وينتهي به إلى خسارة محققة.[25]

ثانياً: عوامل تهديد الأمن القومي

يُقصد بعوامل تهديد الأمن القومي كل ما من شأنه تهديد القيم الداخلية وكيان الدولة وفقدان ثقة الجماهير بالنظام السياسي، سواء بفعل قوى خارجية أو داخلية، وسواء تم ذلك التهديد بطريق مباشر أو غير مباشر. وعلى اعتبار أن الأمن القومي بمفهومه الشامل هو ظاهرة متعددة الجوانب ولا تقتصر على الجانب العسكري، بل تتعداه إلى الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإن إمكانية استغلال نقاط الضعف في كل هذه الجوانب كثيرة.

تختلف الدول من حيث رؤيتها لنوع الأخطار المهددة لأمنها القومي وحدودها، وذلك باختلاف وضعية تلك الدول، فالعوامل التي تهدد الأمن القومي تختلف من دولة إلى أخرى، بل إن ما يحقق الأمن القومي لدولة ما قد يهدد الأمن القومي لدولة أخرى. وهناك حد أدنى يمكن أن تقبله كل دولة في نطاق تحركها الخارجي، ومن ثم، فإن أي تصرف من قبل الدول الأخرى يخرج عن هذا النطاق لابد من أن يواجه من جانب الدول التي تهدد أمنها مواجهة تتناسب ودرجة التهديد، وبما يقودها إلى فكرة الدوائر الأمنية التي بتهديدها يتهدد الأمن القومي للدولة. وفي ما يلي استعراض لعوامل التهديد المختلفة على كل من المستويين الداخلي والخارجي:

1. على المستوى الداخلي

يتصل المستوى الداخلي بالتهديدات القائمة أو المحتملة داخل مجتمع ما. وقد تكون تلك التهديدات ذات طبيعة سياسية مثل عدم الاستقرار السياسي وضعف شرعية السلطة، واتجاه الحياة السياسية إلى علاقات العنف بين مكونات المجتمع، وكثرة القوى المؤثرة في صنع القرار، والتخلف السياسي، وعدم وجود مشاركة شعبية في النظام السياسي، وعدم تعميق الشعور بالولاء والانتماء السياسي، إضافة إلى وجود جماعات مصالح لها نفوذ قوي وتسيطر على عملية اتخاذ القرار، إضافة إلى ضعف نفوذ السلطة التنفيذية، وإهدار كرامة القضاء وهيبته، وعدم وضوح الأهداف وتعارضها.[26]

أما بالنسبة إلى عوامل التهديد الداخلية ذات الطبيعة العسكرية، فمن أهمها ضعف القوة العسكرية للدولة، والاعتماد على دولة واحدة مصدراً للسلاح والمعدات وقطع الغيار. كما أن الطبيعة الاجتماعية داخل بنية الجيش وخلفياته الاجتماعية يمكن أن تُستغل لإيجاد الفرقة والصراع والحرب الأهلية بين قطاعات الجيش. ويزيد من تلك المخاطر وجود مليشيات عسكرية لا تخضع لسيطرة جهاز الدولة. وهناك مؤشرات يمكن قياس عوامل التهديد العسكرية من خلالها، منها تدخل القوات المسلحة في السياسة، ومدى وجود قوات شبه عسكرية غير خاضعة لسيطرة الدولة، وعدم كفاية الإنتاج الحربي لسد

حاجة القوات المسلحة من الأسلحة والمعدات وقطع الغيار، إضافة إلى انخفاض المستوى العلمي والصحي للأفراد، وانخفاض المستوى التقاني للأسلحة والمعدات، ووجود قواعد عسكرية أجنبية على أرض الدولة لا تخضع لرقابتها، وعدم قدرة الدولة على التعبئة السريعة لإمكاناتها العسكرية والمدنية.

وثمة عوامل تهديد داخلية للأمن القومي ذات طبيعة اقتصادية، حيث يعتبر التخلف الاقتصادي والوضع المنهار اقتصادياً من أهم تلك العوامل. ويمكن قياس هذه العوامل الاقتصادية بدرجة الفقر وانخفاض مستوى المعيشة، ووجود فوارق كبيرة في الدخل بين الطبقات وارتفاع نسبة البطالة، إضافة إلى عدم توافر المواد الأولية والطاقة اللازمة للصناعة، وضعف الإنتاج الصناعي والزراعي والحيواني وعدم كفايته لتلبية احتياجات الناس، وعدم وجود اكتفاء ذاتي في المواد الغذائية والاستراتيجية، وضعف مستوى الخدمات والمرافق والبنية الأساسية للدولة، والاعتماد على الشركات المتعددة الجنسيات وعلى البنوك الأجنبية، وارتفاع معدلات الاستهلاك مقابل انخفاض معدلات الادخار والاستثمار.

أما بالنسبة إلى عوامل التهديد ذات الطبيعة الاجتماعية على المستوى الداخلي، فيمكن القول إن الجبهة الداخلية تعد من الأمور الحاسمة لصد أي تدخلات خارجية، وأصبحت الجماهير العادية تؤثر بشكل مباشر، ليس فقط في السياسة الداخلية، بل في السياسة الخارجية للدولة. ولهذا، فإن إمكانيات الدعاية والحرب النفسية للتأثير في هذه الجماهير ممكنة وتقود إلى نتائج وخيمة، حيث يمكن لدولة ما أن تستغل الوضع في دولة أخرى تتقاسمها طوائف متصارعة ومتعددة. وقد كانت مشكلة حماية الأقليات والتدخل الخارجي لحمايتها من أهم ذرائع الاستعمار. ومن ثم، فإن تلك العوامل يمكن قياسها من خلال إثارة النعرات الطائفية والقبلية والدينية ودرجة وجود خلل في التركيب الاجتماعي وانخفاض مستوى التعليم والصحة والإدارة والانضباط أو وجود خلل بين السكان والنمو الاقتصادي.

2. على المستوى الخارجي

أما في ما يتعلق بالمستوى الخارجي، فيمكن فيه التمييز بين مستويين فرعيين،[27] هما: المستوى الإقليمي، والذي يتصل بمجال العلاقة بين الدولة "أو الدول" وبين محيطها الجغرافي أو الإقليمي؛ أي مجال ما يعرف بـ "النظام الإقليمي"، وما يدخل تحت هذا الإطار من علاقات التهديد أو التعايش أو التعاون، وأحكام ذلك كله. والمستوى العالمي، والذي يتصل بمجال العلاقة بين الدولة والمحيط العالمي، وبخاصة القوى الدولية الكبرى المتحكمة فيه، وما يدخل تحت ذلك الإطار أيضاً من علاقات التبعية أو الاستقلال أو التحالفات، وما يتبعها من أوضاع ونتائج.

وتوجد مؤشرات متعددة لعوامل التهديد الخارجية، منها ذات الطبيعة السياسية، وأهمها فصل الدولة أو تجميد عضويتها في المنظمات السياسية الدولية، وقطع العلاقات الدبلوماسية مع دول ذات أهمية دولية، وفرض العقوبات الرادعة على الدولة، ووجود أحلاف وتكتلات تتعارض ومصلحة الدولة. ويعد من أخطر المؤشرات عمليات التجسس؛ وهي عبارة عن محاولات للحصول بطريقة سرية أو بوسائل التزييف على معلومات حكومية ما لمصلحة حكومة أخرى.

وقد اتسعت مجالات الجاسوسية إلى كل من: الجاسوسية العسكرية، والتي تتركز حول معرفة القدرات العسكرية للدولة، وما تقتضيه من محاولة الحصول على معلومات عن طريق التنظيم والتدريب والتسليح والنظريات الاستراتيجية التكتيكية للقيادات. والجاسوسية السياسية التي تهدف إلى التعرف على النيات الخفية للقادة السياسيين وطبيعة القوى الداخلية ومدى الصراع بينها. والجاسوسية الاقتصادية التي تهدف إلى معرفة القدرات المالية والإنتاجية للدولة وقدراتها الصناعية ومراكز الإنتاج الاقتصادي المؤثرة. وجاسوسية علمية تهدف إلى توضيح المستوى العلمي للدولة ومعرفة أنواع الأبحاث الإنتاجية وأهدافها.[28]

كما توجد عوامل تهديد خارجية للأمن القومي ذات طبيعة عسكرية، وتتمثل في الهجوم المسلح أو حشد القوات المسلحة على الحدود أو القيام بمناورات وتدريبات عسكرية على الحدود في أوقات التوتر أو امتلاك دولة مجاورة لقوات مسلحة متفوقة في الأسلحة ذات الطابع الهجومي، أو إذا دخلت دولة مجاورة في حلف عسكري لا تتفق أهدافه ومصالحه مع أهداف الدولة ومصالحها، أو إذا وجدت قواعد عسكرية لدولة كبرى على أراضي دولة مجاورة أو تم فرض حظر على الإمداد بالأسلحة والمعدات وقطع الغيار. ولا شك في أن أخطر تلك التهديدات هو الهجوم المسلح، والذي استمر على أنه إحدى أدوات تحقيق السياسة الخارجية للدولة، وأحد عوامل تهديد الأمن القومي للدول المجاورة. ومن ثم، فالعدوان العسكري هو ظاهرة مستمرة، الأمر الذي يوجب على الدول أخذه في الحسبان، وقياس القدرات العسكرية الأمنية والقدرات المستقبلية التي تتحدد على أساسها قدرة الدولة على حماية أمنها القومي.

كما توجد عوامل تهديد خارجية ذات طبيعة اقتصادية، وثمة عدة مؤشرات لقياسها، من أهمها: فرض حصار اقتصادي على الدولة أو مقاطعتها، والتكتلات الاقتصادية التي تتعارض مع مصالح الدولة، وإيقاف المساعدات الاقتصادية.

وأخيراً، فإن هناك عوامل تهديد خارجية ذات طبيعة اجتماعية تتمثل في تصدير أيديولوجيات لا تتفق وقيم المجتمع ومبادئه، واستخدام الحرب النفسية عن طريق الإذاعات المضادة.

خصائص مفهوم الأمن القومي

استناداً إلى التحليل السابق، يمكن القول إن هناك عدة خصائص تميز مفهوم الأمن القومي: تتمثل أولاها في كون الأمن القومي خلاصة للتفاعل بين عوامل داخلية وإقليمية ودولية. تتعلق العوامل الداخلية بحماية المجتمع من التهديدات الداخلية المدعومة بقوى خارجية وبشرط أن تكون أهداف النظام السياسي معبرة عن القيم الحقيقية للشعب،

وأن تسمح المؤسسات السياسية بتوفير قنوات المشاركة. والعوامل الإقليمية هي الخاصة بعلاقات الدولة مع الدول المجاورة لها في الإقليم أو المنطقة الجغرافية. والعوامل الدولية تعني أبعاد علاقات الدولة في المحيط الدولي وطبيعة تحالفاتها الدولية وطبيعة علاقاتها بالقوى العظمى.[29]

وتتمثل ثانية هذه الخصائص في أن للأمن القومي جانبين: جانب موضوعي يمكن تحديد مكوناته وعناصره والتعبير عنها كمياً، وجانب معنوي يتعلق بالروح المعنوية ومدى ارتباط الشعب بالنظام السياسي. ولابد لأي دراسة متكاملة من أن تأخذ كلا الجانبين في الاعتبار.

وتتمثل ثالثة خصائص الأمن القومي في أنه ظاهرة تتسم بالحركة والتغيير، فهو ليس مرحلة تصلها الدولة وتستقر عندها؛ إذ لا يمكن اعتبار الأمن حقيقة ثابتة تحققها الدولة مرة واحدة وإلى الأبد، فالدولة لا يمكنها أن تتوقف عند مجموعة من الإجراءات والأعمال ترى أنها حققت من خلالها أمنها القومي، بل هي تتابع باستمرار ما يدور فيها وبينها وحولها إقليمياً ودولياً لتعدل من أوضاعها وتحركاتها، وتطور من قوتها لتحافظ على درجة الأمن التي ترغب في تحقيقها؛ أي أنه إذا كان الأمن القومي يعرف مجموعة من الثوابت، فإن هناك أيضاً عديداً من المتغيرات التي تكسب الأمن القومي خاصية الدينامية.[30]

وأخيراً، فإن الأمن القومي حقيقة نسبية وليست مطلقة، فلم يذكر التاريخ دولة تمكنت من السيطرة على إمكانات العالم، وأحكمت سيطرتها عليه، ومن ثم، حققت لنفسها الأمن المطلق. ويعود هذا لسبب واحد هو أن الأمن المطلق لدولة ما إنما يعني التهديد المطلق لأمن كل الدول المجاورة، بل إن الدول التي اختارت طريق الحياد لا تعيش في أمن مطلق، إذ يمكن تهديد أمنها بفعل القوى ذاتها التي حافظت على حياد تلك الدول. ويكون سعي الدول لزيادة هامش أمنها دافعاً للأطراف الأخرى إلى سد الفجوة، أو تعويض النقص، وبالتالي تدخل كل الأطراف في تنافس أمني كبير ليس له سوى نتيجة واحدة وهي الإخلال بالأمن. ومن ثم، فإن ما تسعى له كل الدول عادة هو تحقيق الأمن

القومي النسبي لها، آخذةً في الاعتبار أمن الدول المجاورة، أو تلك التي تدخل معها في علاقات وثيقة. كما أن مفهوم الأمن القومي نسبي من الناحية الأيديولوجية؛ فتغير نظام الحكم في دولة ما بشكل أساسي، أو تغير الأيديولوجية التي تأخذ بها النخبة الحاكمة، لها تأثيراتها في مفهوم الأمن القومي.

النظريات الأساسية في العلاقات الدولية في ما يتعلق بالقضايا الأمنية

انطلاقاً من نسبية الأمن القومي، على المستوى النظري من حيث هو مفهوم، وعلى المستوى العملي من حيث هو إطار استراتيجي، تعددت المدارس والاتجاهات في تحليل ماهية الأمن القومي وأبعاده ومؤشراته. وعلى الرغم من عدم وجود تصنيف حاسم لكتابات الأمن القومي، فإن هناك ثلاث نظريات أو مدارس أساسية للتفكير في العلاقات الدولية في ما يتعلق بالقضايا الأمنية، ولكل منها رؤى متعارضة، وهي: النظرية الواقعية، والنظرية الثورية، والنظرية الليبرالية.

أولاً: النظرية الواقعية

تركز النظرية الواقعية على البعد الاستراتيجي. ووفقاً لها، فإن الدولة هي الفاعل الدولي الرئيسي، إن لم يكن الوحيد، أما النظام الدولي فيتسم بالفوضوية Anarchy لغياب سلطة دولية مركزية آمرة. ولذلك تتولى الدول فرادى أمر أمنها، وتدافع عن مصالحها من خلال حيازة القوة واستخدامها. [31]

ووفقاً لهذه النظرية، فإن الأمن هو أمن الدولة State Security، الذي ينصرف إلى التكامل الإقليمي والتماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي، وهو بذلك يعلو فوق أمن الفرد والجماعة ويحتويه. ويزدهر هذا المفهوم في ظل مناخ الصراع والتوتر والحرب وعلاقاتها، ولذلك فقد ازدهر في أعقاب الحرب العالمية الثانية بعدما ظهر من انقسام دولي وبدأت الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي. وبرز الاهتمام بـ "سياسات الأمن"، أكثر من الاهتمام بـ "مفهوم الأمن"، وانعكس ذلك في الولايات المتحدة

الأمريكية في إنشاء مجلس الأمن القومي الأمريكي، ليقوم بدور المنسق بين استراتيجيات الدولة. ومنذ ذلك الحين انتشر استخدام مفهوم الأمن القومي بمستوياته المختلفة حسب طبيعة الظروف المحلية والإقليمية والدولية.

وقد أدت الحرب الباردة إلى تحميل مفهوم الأمن القومي بأهداف الاستقطاب ومظاهره النفسية والأيديولوجية في الصراع بين الشيوعية والرأسمالية، حيث اهتم أنصار هذا الاتجاه بالحفاظ على النمط الرأسمالي والنظام الليبرالي في مواجهة الاشتراكية الصاعدة في الكتلة الشرقية، وذلك منذ ظهور الاتحاد السوفيتي باعتباره قوة عظمى عقب الحرب العالمية الثانية في مقابل تدهور مركز الزعامة الغربية التقليدية في بريطانيا وفرنسا.

كان من المنطقي في مواجهة ما سمي بالمد الشيوعي أن توظف دراسات الأمن القومي – وهي غربية النشأة – لمصلحة خدمة الأهداف الغربية الأمريكية في الصراع الدولي مع الشرق الاشتراكي. وهكذا أصبح الأمن القومي يكمن في الحفاظ على الليبرالية ومحاربة الشيوعية، الأمر الذي ظهر في سياسات التطويق والاحتواء والردع والاستقطاب وحافة الهاوية.

اعتبرت النظرية الواقعية أن القوة العسكرية هي الدرع التي تحمي الوطن والردع الذي يصد العدوان والذراع القوية التي تتجسد فيها هيبة الدولة، حيث كانت العلاقات الدولية محكومة بالتوازنات العسكرية، وكان خيار الحرب على الصعيد التكتيكي أو الاستراتيجي مايزال قائماً. وبذلك أقامت هذه المدرسة علاقة ترابط بين الأمن والقدرة العسكرية. [32]

وتتمثل أهم عناصر مفهوم الأمن القومي في النظرية الواقعية في: أن مفهوم الأمن يرتبط بالقدرة العسكرية للدولة، كما يرتبط بمفهومي الردع والقوة، وأن التهديدات التي تواجه الدولة ذات طابع عسكري بالأساس ومصدرها خارجي، وأن مسؤولية تحقيق الأمن تتولاها الجيوش وأجهزة المخابرات التابعة للدولة.

ومن أنصار المفهوم العسكري للأمن القومي في الأدبيات العربية الدكتور حامد ربيع الذي يرفض إطلاق مفهوم فضفاض على كلمة الأمن القومي؛ فالاصطلاح في رأيه يتجه أساساً إلى تلك الحماية الذاتية المرتبطة بحدود الدولة وأوضاعها الاستراتيجية والجيوبوليتيكية، وبالتالي فالأمن القومي وفقاً له هو «تلك المجموعة من القواعد الحركية التي يجب على الدولة أن تحافظ على احترامها وأن تفرض على الدول المتعاملة معها مراعاتها لتستطيع أن تضمن لنفسها نوعاً من الحماية الذاتية الوقائية الإقليمية».[33]

وهناك عدد من الانتقادات التي توجه إلى النظرية الواقعية، من بينها أن هذه النظرية تضع الأمن القومي قيمةً عُليا، مما يتطلب تحويل الموارد القومية وتخصيصها في أغراض الدفاع، ويرفع من نفقة الفرصة البديلة لهذه الموارد على حساب التنمية. وقد يقود ذلك أيضاً إلى نموذج الدولة البوليسية. وتزداد تلك المعضلة خطورة وتعقداً في الدولة النامية، والتي لا تتمتع بدرجة عالية من درجات الإجماع والاندماج والتكامل القومي، فهناك تحديات مجتمعية وليست عسكرية.

ومن الانتقادات الأخرى التي تُوجه إلى النظرية الواقعية اقتصار مفهوم الأمن وفقاً لها على الأبعاد الخارجية، وبخاصة التهديدات العسكرية من جانب دول منافسة، وإهمال الأبعاد الداخلية للمفهوم. كما أن نمو القوة العسكرية لدولة ما لا يؤدي إلى تعزيز أمنها القومي، بل ربما يؤدي إلى تقويضه، لأن الخصم سيعتبر ذلك تهديداً له، مما يحفزه على أن يقوم هو الآخر بزيادة الإنفاق العسكري.

ثانياً: النظرية الثورية

يهدف أنصار النظرية الثورية إلى تغيير النظام وليس إصلاحه فحسب، ويرى هؤلاء أن التغيير واجب لأن النظام يعاني جراء حالة ظلم واضح. ومن هنا، فمن الضروري القيام بتغيير سريع وثوري. وقد وجدت هذه الرؤية صدى كبيراً في دراسة علاقات الشمال والجنوب والتنمية في عالم الجنوب، وذلك بسبب الفقر المدقع الذي تعانيه أغلبية شعوب العالم.

وتعلي النظريات الثورية من شأن قيمة العدالة، وترى الحرب محصلةً للاستغلال الاقتصادي من دول الشمال لدول الجنوب، وترى التغيير في هذه العلاقات الاقتصادية مفتاحاً لحل مشكلة الحرب.[34]

ثالثاً: النظرية الليبرالية

ترفض النظرية الليبرالية فروض النظرية الواقعية؛ فالدولة لدى الليبراليين ليست هي الفاعل الوحيد في علاقات الأمن الدولية، كما أن الدولة تتألف من عدد من المؤسسات والجماعات التي قد تتباين مصالحها وتدخل في مساومات للوصول إلى اتفاق عام حول تلك المصالح. ومن ثم، فإن مفهوم الأمن لدى النظرية الليبرالية لا يقتصر على البعد العسكري، بل يتعداه إلى أبعاد اقتصادية وثقافية واجتماعية ذات أهمية. وتركز هذه النظرية على حرية المعاملات والفوائد المتبادلة التي يمكن للمجتمعات أن تجنيها من وراء الاعتماد المتبادل. وقد ظهرت روافد متعددة للنظرية الليبرالية من بينها:[35]

1. المدرسة الاقتصادية

أوضحت الحربان العالميتان أن القوة الاقتصادية تقع في قلب قدرة الدولة على ولوج الحرب وحماية أمنها القومي عموماً لتزايد الاهتمام بالظاهرة الاقتصادية (ظاهرة الندرة)، مما انعكس في تعبيرات مثل السلع الاستراتيجية والأمن الغذائي، واهتمامات تجميع الثروات القومية وتصنيفها، وكيفية توزيعها بين القطاعات العسكرية وغير العسكرية. وبرز السؤال المهم: ما هو الجزء المطلوب من الموارد لحماية القيم الداخلية من التهديد الخارجي، فتلك القيم هي الأساس والغاية بالنسبة إلى الأمن القومي؟ وأكد أنصار المدرسة الاقتصادية أن الأمن الحقيقي يعتمد على استقرار الاقتصادين القومي والعالمي وازدهارهما.

تشكل المصالح القومية حسب تلك المدرسة العمود الفقري لمفهوم الأمن القومي. ويُسمى هذا التيار الأمن القومي المصلحي، بل إن هناك من يرى أن هدف الدولة من الأمن القومي هو تحسين قوتها النسبية الاقتصادية والعسكرية والسياسية.

وتتمثل أهم افتراضات المدرسة الاقتصادية بشأن الأمن القومي في ما يلي:[36]

- معالجة قضايا الأمن القومي من منظور التكلفة-العائد؛ فهي لا تحبذ زيادة الإنفاق العسكري باعتبار أنه يهدد الأمن الاقتصادي.
- الاهتمام بتأمين الموارد الاقتصادية الاستراتيجية واقتصاديات الحرب.
- ويعتبر روبرت ماكنمارا أبرز رواد تلك المدرسة، حيث جعل من التنمية مرادفاً للأمن، ورأى أن هناك علاقة مباشرة بين درجة الاستقرار وبين الوضع الاقتصادي للدول. فإذا كانت القوة العسكرية توفر النظام، فلابد من توفير القاعدة الصلبة للقانون والنظام في المجتمع النامي حتى تصبح درعاً تتحقق وراءها التنمية، وهي الحقيقة الأساسية للأمن. وكلما تقدمت التنمية ترسّخ الأمن؛ فالأمن والتنمية وجهان لعملة واحدة.

وقد وُجهت عدة انتقادات للمدرسة الاقتصادية، من بينها:

- تنطلق المدرسة من فكرة الرفاهية الاقتصادية، الأمر الذي يشكك في مصداقيتها بالنسبة إلى الجنوب الفقير من العالم، حيث ينصب الاهتمام أساساً على إشباع الحاجات الأساسية.
- وبالنسبة إلى اقتصاديات الحرب أو الوظائف الاقتصادية الإيجابية للحرب فهي غير متحققة في العالم النامي؛ حيث تواجه الدول النامية معضلة المفاضلة بين الخبز والأسلحة.
- ارتبطت جذور المدرسة الاقتصادية بالنظُم الرأسمالية الصناعية في الغرب الأوروبي والولايات المتحدة أساساً، الأمر الذي يثير الشك من جراء الأخذ بمفاهيمها مباشرة في العالم النامي خشية تفضيل التنمية الاقتصادية على الاعتبارات الاستراتيجية في نسق الأولويات.

2. الليبرالية الجديدة

يرى أنصار هذا الاتجاه أن التعاون بين الدول يمكن أن ينشأ من خلال بناء معايير ومؤسسات وأنظمة. ومن هنا نشأ مفهوم الأمن الجماعي، الذي يعني اتفاق عدد من الدول على الرد الجماعي على أي عدوان تقوم به إحدى الدول المشاركة في النظام.

3. التيار النسوي

يركز هذا التيار على الفروق بين الرجل والمرأة في النظر إلى قضايا الأمن الدولي، ويرى أن حدوث زيادة ملحوظة في المشاركة النسوية يمكن أن تغير من طبيعة النظام الدولي بجعله أكثر أمناً.

4. مدرسة دراسات السلام

تقر هذه المدرسة بانحيازها الأيديولوجي إلى السلام باعتباره أمراً طيباً، أما الحرب فهي أمر رديء. وترى أن النزعة العسكرية Militarism في عدد من الثقافات تسهم في ميل الدول إلى اللجوء إلى استخدام القوة في المساومة الدولية.

وقد أدى ظهور تلك المدرسة إلى توسيع نطاق دراسات الأمن لتشمل العوامل الاجتماعية والاقتصادية التي تجاهلتها المدرسة الواقعية. كما أنها أسهمت كذلك في وضع النظرية موضع التطبيق من خلال مشاركة جماعات السلام وحركاته في العملية السياسية.

وإذا كان السلام لدى المدرسة الواقعية سلبياً، ويعني غياب الحرب، فإن السلام الإيجابي لدى مدرسة دراسات السلام يتجاوز ذلك الموقف إلى البحث في الظلم والفقر باعتبارهما من شروط قيام العنف. ومن ثم، فإن العنف، بمعنى نبذ القوة، يمكن أن يكون أداة فعالة للتأثير، وبخاصة لدى الشعوب الفقيرة أو المقهورة مثل حركة المقاومة المدنية بقيادة المهاتما غاندي في الهند.[37]

وقد تم توجيه عدد من الانتقادات إلى النظرية الليبرالية، من أهمها: [38]

- اختزال الفكر الليبرالي لحرية الفرد في حرية الفرد المالك.
- تنطلق المدرسة من فكرة الرفاهية الاقتصادية، مما يشكك في مصداقيتها بالنسبة إلى عالم الجنوب الفقير، حيث ينصب الاهتمام على إشباع الحاجات الأساسية.
- بالنسبة إلى اقتصادات الحرب أو الوظائف الاقتصادية الإيجابية للحرب، فهي غير متحققة في الدول النامية التي تواجه معضلة المفاضلة بين الخبز والأسلحة.
- تجعل النظرية من الأمن القومي مفهوماً طارئاً وليس تعبيراً عن عملية تطورية طويلة الأجل، ومن ثم فهو يتأرجح بين الصعود تارة والهبوط تارة أخرى تبعاً لإدراك صانعي القرار للوقائع الصراعية. ولهذا الأمر عيوب خطيرة منها تعطيل تطور الأمن القومي إلى حقل علمي متكامل له أدواته المستقلة. وهكذا تأرجح الأمن القومي ما بين حقلي العلاقات الدولية والشؤون الدفاعية.
- الأمن القومي طبقاً لهذه النظرية المصدرة للعالم الثالث هو أمن دولة أكثر منه أمن مجتمع.

وقد أدت نهاية الحرب الباردة إلى زيادة المطالبة بتوسيع مفهوم الأمن القومي. والاقتراب الجديد الذي تبنته النظرية الليبرالية ينتقد المفهوم التقليدي للأمن الذي يركز على التحديات الخارجية، وبخاصة التهديدات العسكرية من الدول المنافسة، ويرى أن مصدر التهديدات الأمنية المعاصرة ينبع من الداخل أساساً، كالمشكلات المتعلقة بشرعية النخب والنظم السياسية، والمشكلات المتعلقة بشرعية الدولة وحدودها من جانب الانفصاليين أو الوحدويين. كما يرى أنصار هذا الاقتراب أن التهديد الأمني الأساسي قد ينبع من النظام الحاكم ذاته إذا قام بانتهاك حقوق الإنسان، وفرّق بين المواطنين على أساس العرق أو العنصر أو النوع. وتعتمد هذه الانتقادات على الدراسات المتعلقة بمفهوم الأمن القومي في العالم الثالث، والتي أظهرت أن معظم الحروب في

الأعوام الأخيرة كان مصدرها محلياً وليس دولياً، وحتى التدخلات الخارجية لم تجرِ من خلال جيوش تعبر الحدود الوطنية، ولكن بوساطة مليشيات ومنظمات أو جماعات انفصالية أو إرهابية تجد مأوى لها في دول مجاورة. ومن ثم، يتبنى المنتقدون مفهوماً أكثر شمولاً للأمن ويعرفونه بـ "الأمن الإنساني" حتى يكون قادراً على مواجهة التهديدات المتنوعة، بما فيها التهديدات الناجمة عن تلوث البيئة والأمراض وسوء التغذية... إلخ. وقد ركزت التعريفات الجديدة للأمن القومي على تقديم رؤية شاملة متعددة الأبعاد للمفهوم، وذلك من خلال التركيز على خمسة أبعاد رئيسية؛ وهي العسكرية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية.[39]

يعتبر الداعون إلى توسيع مفهوم الأمن القومي أن المشكلات غير العسكرية هي مصدر الصراعات العسكرية، كما أن المشكلات غير العسكرية هي التي تهم معظم الناس في الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء. ففي الدول المتقدمة يهتم الناس بمشكلات من قبيل: انخفاض الأجور، والهجرة غير الشرعية، واللاجئين، وتهريب المخدرات وغيرها. أما في الدول النامية فيعاني الناس مشكلات اقتصادية خطيرة تهدد مستوى معيشتهم وأحياناً بقاءهم ذاته بسبب النقص في الحاجات الأساسية كالغذاء والصحة والإسكان. ويرى الداعون إلى توسيع مفهوم الأمن القومي أن تلبية تلك الحاجات تعد من الأمور الحيوية للأمن القومي. ويضيف هؤلاء أن الإنفاق العسكري يأتي على حساب النمو الاقتصادي والإنفاق على الحاجات الإنسانية. ولذلك ينبغي إيجاد حلول مدنية غير عسكرية للمشكلات الأمنية من بينها التحول الديمقراطي، وبناء الدولة، وتنمية المجتمع المدني، والنمو الاقتصادي، والاعتماد المتبادل. أما المسؤولية عن الأمن فلا ينبغي في رأيهم أن تكون مسؤولية الدولة القومية، ولكن تقع على عاتق المؤسسات الدولية ونظام الأمن الجماعي. أما بالنسبة إلى القيم المحورية للمفهوم الجديد، فلا تشمل القيم التي كان المفهوم التقليدي يركز عليها مثل الاستقلال القومي والتكامل الإقليمي والسيادة وقدسية الحدود، بل تتضمن حقوق الإنسان وتوفير حاجاته الأساسية والرخاء الاقتصادي وحماية البيئة.[40]

وقد أطلقت عدة مسميات على هذا الاتجاه الحديث الذي يدعو إلى توسيع مفهوم الأمن القومي، ومن بينها: المدرسة المجتمعية، والاتجاه الشمولي/ الكلي في التحليل، والمدرسة الحديثة، والمدرسة الإجرائية، وتحليل النسق، والمدرسة التنموية. ومن بين التعريفات التي تأخذ بالاتجاه الكلي أو التكاملي في تعريف الأمن القومي في الأدبيات العربية تعريف الدكتور علي الدين هلال الذي يرى أن «الأمن القومي هو تأمين كيان الدولة أو عدد من الدول من الأخطار التي تهددها في الداخل ومن الخارج، وتأمين مصالحها الحيوية، وخلق الأوضاع الملائمة لتحقيق أهدافها وغاياتها القومية، والتي تتمثل في الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي والتنمية الشاملة».[41] وتعريف اللواء عدلي سعيد للأمن القومي بأنه «تأمين الدولة من الداخل، ودفع التهديد الخارجي عنها بما يكفل لشعبها حياة مستقرة توفر لها استغلال أقصى طاقاتها للنهوض والتقدم».[42]

لا يحصر هذا الاتجاه النظر في بعد أو آخر من أبعاد ظاهرة الأمن القومي، ولكن يتسع ليشملها كلها في منطق تحليلي يقبل التعديل والتطوير حسب الظروف المجتمعية محل البحث. فهو من ناحية يتفق مع نسبية مفهوم الأمن وأبعاده، ويواكب التطور العصري والمنهجي في الدراسة، كما أنه قادر على استيعاب المتغيرات الجديدة في ظاهرة الأمن القومي من ناحية أخرى، إذ إن كتّاب هذا الاتجاه ينطلقون من افتراض مؤداه أن الأمن ظاهرة مجتمعية تتفاعل في تحريكها عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وعسكرية داخلية وخارجية. ومن شأن تلك الظاهرة المركبة أن تتسم بقدر كبير من النسبية، فباختلاف قدر وثقل عامل على آخر في لحظة ما تختلف تركيبة ظاهرة الأمن، كما تختلف منظومة سياسة الأمن الناتجة منها.[43]

ويرى أنصار هذه المدرسة أن تهديدات الأمن القومي لا تنحصر في الجوانب العسكرية، فهناك عوامل داخلية يمكن استغلالها لتهديد الأمن القومي لدولة ما، وأهمها:[44]

- الجانب السياسي، حيث إن عدم الاستقرار السياسي وتصارع الثقافات والأيديولوجية السياسية، أي غياب درجة مناسبة من الإجماع القومي، يُعتبر من أهم العوامل التي تهدد الأمن والاستقرار، وبخاصة إذا كان البنيان الاجتماعي يعضد هذا الانقسام وتلك التناقضات.

- الجانب المؤسسي الذي يشير إلى قدرة الدولة على التدخل والحركة؛ فالتخلف السياسي يعني مؤسسات غير قادرة على ربط القمة بالقاعدة في الجماعة السياسية. ويمثل ذلك جانب ضعف قابلاً للاختراق الخارجي، حيث أصبحت القاعدة الاجتماعية والجبهة الداخلية عموماً من الأهداف المباشرة لتهديد الأمن القومي.

- الجانب الاقتصادي، فالتخلف الاقتصادي من العوامل التي تهدد الأمن القومي، وقد تؤدي التبعية الاقتصادية إلى تبعية سياسية.

- الجانب الاجتماعي، ويمثل عصب الجبهة الداخلية لأي دولة، حيث أصبحت الجماهير تؤثر بشكل مباشر في السياسات الداخلية والخارجية، وأصبحت هدف الحرب النفسية والدعائية.

مفهوم الأمن القومي لدى المدرسة المجتمعية إذاً هو مفهوم مجتمعي يتعلق بالمجتمع بكافة جوانبه، كما أنه مفهوم متعدد الجوانب والأبعاد، وتتطلب دراسته منهجية متعددة المسالك والأدوات البحثية، كما تتطلب الاستفادة من مقولات وأدوات وإسهامات مختلف العلوم الاجتماعية كالاقتصاد والاجتماع والسياسة وعلم الإنسان، إلى جانب العلوم العسكرية وعلم العلاقات الدولية. فضلاً عن ذلك فإن الأمن القومي ظاهرة حركية Dynamic وهو عملية Process وليس حالة سكونية يصل إليها المجتمع ويقف عندها، وهو محصلة التوازن الذي يقف على حجم هذه التفاعلات وحدتها ونوعها.

ويحدد أنصار فكرة شمولية المفهوم المجتمعي للأمن القومي الضوابط التالية لتأكيد فكرتهم:[45]

- أن أمن أي دولة هو خلاصة التفاعل بين عوامل داخلية وإقليمية ودولية أيضاً.

- أن مفهوم الأمن القومي له جانبان: موضوعي يمكن تحديد مكوناته والتعبير عنها كمياً مثل حجم التسليح والقدرة الاقتصادية، وآخر نفسي يشير إلى أمور مثل الروح المعنوية. وأي دراسة متكاملة للأمن ينبغي أن تُدخل كلا الجانبين في الاعتبار.

- أن الأمن القومي ظاهرة دينامية وليست ثابتة وجامدة، ولهذا ينبغي تحليل ظاهرة الأمن في إطار التوازن الحركي النسبي.

- أن الأمن القومي حقيقة نسبية وليست مطلقة، أو أن له جانبين: الأول مستمر وهو مرتبط بالحقائق الجغرافية أو الاجتماعية، والثاني متغير نسبي وهو مرتبط بالأيديولوجية أو العقيدة السياسية للدولة، والتي تفرض مصالح واهتمامات وغايات للسياسة الخارجية تتطلب تحقيقها والدفاع عنها.

- أن نظريات الأمن القومي تختلف حول كيفية تحقيق أمن الدولة، وتراوح بين موقفين رئيسيين: الأمن من خلال الصراع، والأمن من خلال التعاون الدولي. فالنظريات الأولى تنطلق من مفهوم القوة وتناقض المصالح القومية، والنظريات الثانية لا ترى حتمية تناقض الأهداف بين الدول، وهي الأساس النظري لمفاهيم الأمن الجماعي والحد من التسلح.

- أن مفهوم الأمن القومي ذو طبيعة مجتمعية شاملة، تدخل في تكوينها اعتبارات متعددة منها الداخلي والخارجي.

ويتضح مما سبق، أن المفهوم التقليدي للأمن يركز على العوامل الخارجية؛ وبخاصة العسكرية التي تؤثر في الأمن، ويغفل العوامل الداخلية التي يمكن استخدامها لتهديد الأمن القومي لدولة ما، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو مؤسسية أو اجتماعية. وفي الوقت ذاته، فإن الداعين إلى توسيع مفهوم الأمن القومي يتجاهلون ما تبقى من

صراعات مسلحة عقب انتهاء الحرب الباردة، كما أنهم يقوّضون الترابط المنطقي لمفهوم الأمن القومي بتوسيعه إلى ما لا نهاية.

ولذلك يفضل الباحث أن يستمر إدخال الصراعات المسلحة والعنف في نطاق دراسات الأمن القومي مع عدم قصر تلك الدراسات على البعد العسكري، ولكن يجب أن تتناول أيضاً الأبعاد المختلفة (الخارجية والداخلية، العسكرية وغير العسكرية) لمفهوم الأمن، على أن يجري ذلك وفق منطق تحليلي يقبل التعديل والتطوير حسب الظروف المجتمعية محل البحث، مما يتفق مع نسبية مفهوم الأمن وأبعاده، ويواكب التطور العصري والمنهجي في الدراسة، ويمكّن من استيعاب المتغيرات الجديدة في ظاهرة الأمن القومي.

وبناء عليه، يأخذ الباحث في هذا الكتاب بالمفهوم الشامل للأمن القومي كما تم توسيعه في إطار النظرية الليبرالية، وبما يسمح أن تؤخذ في الاعتبار الأبعاد الداخلية للمفهوم، ومراعاة عدم المبالغة في توسيع المفهوم. وبهذا، يمكن تقديم التعريف الإجرائي التالي للأمن القومي: ينطوي الأمن القومي لأي دولة على السعي الدؤوب لتحقيق الأمن النفسي والجسدي لمواطنيها، عبر استخدام جميع عناصر القوة المتنوعة ومصادرها التي تمتلكها للحيلولة دون تعرضها لمخاطر خارجية أو داخلية تهدد وجودها وحياة مواطنيها ونمط معيشتها، والعمل المستمر على تنمية قدرات الدولة وإمكاناتها على المستويات كافة.

تعريف مفهوم الديمقراطية وتحديد أبعاده

نقدم في هذا المحور التعريف اللغوي والاصطلاحي لمفهوم الديمقراطية، وتوضيح أهم أبعاده، واستعراض الأشكال الدستورية والتنظيمية المرتبطة بالديمقراطية، واستعراض الأشكال المؤسسية للحكومات الديمقراطية، بالإضافة إلى المداخل الرئيسية لتحليل العملية الديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية.

التعريف اللغوي والاصطلاحي لمفهوم الديمقراطية

تعد الديمقراطية من الناحية اللفظية كلمة يونانية مركبة من جزأين: الجزء الأول Demos وتعني الشعب، والجزء الثاني Kratos وتعني حكم أو سلطة. وبذلك تصبح الديمقراطية مصطلحاً يُطلق على شكل للحكم يتولى فيه الشعب الحكم، وبعبارة أوضح هي حكومة الشعب أو الحكم بوساطة الشعب.[46]

لا تختلف عن هذا التعريف أغلبية دوائر المعارف والقواميس. فالقاموس السياسي الأمريكي يذهب إلى أن «الديمقراطية هي نظام للحكومة تُمارس فيه السلطة السياسية بوساطة الشعب».[47]

تصبح الديمقراطية حسب تعريف القواميس ودوائر المعارف مصطلحاً يُطلق على حكم الكثرة مقابلاً لحكم القلة أو حكم الفرد، حيث لا يمكن وصف النمطين الأخيرين بالديمقراطية. وتوجد مئات التعريفات لمفهوم الديمقراطية الذي أُطلق في استخدامه الأصلي على أحد أشكال الحكم، ويرجع ذلك إلى أن الديمقراطية لا تعني الشيء نفسه للشعوب والدول المختلفة، فهي من حيث هي مفهوم ومؤسسة نبعت من الحضارة الغربية ثم امتدت إلى مناطق أخرى من العالم وأصبح لها الآن استخدام عالمي.[48]

توجد تعريفات متعددة للديمقراطية، تؤكد معظمها أنها «حكم الشعب للشعب وبالشعب، وأنها الحكم الذي يملك فيه كل فرد نصيباً».[49] ويرى جوزيف شومبيتر أن جوهر الديمقراطية يتمثل في وجود آلية سياسية لاختيار القيادة السياسية. وهذه الآلية هي الانتخابات التنافسية الحرة. ويعرف شومبيتر الديمقراطية بأنها «التدابير المؤسسية التي تتخذ من أجل التوصل إلى القرارات السياسية التي يكتسب من خلالها الأفراد سلطة اتخاذ القرار عن طريق التنافس على الأصوات». ومن ثم، فالمواطنون وفقاً لهذا التعريف هم حرية الاختيار ما بين متنافسين على أصوات الناخبين، لكن ما بين انتخابات وأخرى يتخذ القادة السياسيون القرارات. وفي الانتخابات التالية يمكن للمواطنين الناخبين أن

يتخلصوا من القيادات الموجودة، ويُحلّوا محلها قيادات أخرى تتفق ومصالحهم بصورة سلمية.[50]

يوجد تعريف آخر للديمقراطية أكثر اتساعاً طرحه ديفيد هيلد لا يقصر الديمقراطية على وجود انتخابات تنافسية كما فعل شومبيتر، بل يذهب إلى أن الديمقراطية تتضمن العناصر التالية:[51]

- وجود قواعد أساسية لمبدأ "الاستقلال الديمقراطي"، بمعنى أن يتمتع الأفراد بحقوق متساوية، ومن ثم، يكون عليهم التزامات متساوية في تحديد الإطار الذي يولد الفرص المتاحة لهم أو يحد منها شريطة ألا يُستخدم هذا الإطار في تجاهل حقوق الآخرين.

- ضرورة توافر حقوق وحريات أساسية يتمتع بها المواطنون جنباً إلى جنب مع الحقوق السياسية ليتحقق مبدأ الاستقلال الديمقراطي. فمن دون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن التمتع بالحقوق السياسية. ومن دون التمتع بالحقوق السياسية، فإن أشكالاً جديدة من عدم المساواة في توزيع السلطة والثروة والمكانة يمكن أن تظهر لتنتهك تطبيق الحريات الاقتصادية والاجتماعية وإقرارها.

- توافر درجة عالية من المساءلة لجهاز الدولة.

- توافر فرص متساوية للمشاركة السياسية.

ويرى هوارد وياردا أنه لابد للباحثين من الحرص عند تعريف الديمقراطية؛ فهي ليست مجرد إجراء انتخابات، على الرغم من أن هذه خطوة أولى جيدة، فإذا كانت الديمقراطية تعني مجرد إجراء انتخابات، فيمكن وصف دول مثل نيكاراجوا والسلفادور وروسيا بأنها دول ديمقراطية. إن الديمقراطية تتطلب إلى جانب إجراء انتخابات حرة وبصفة دورية وجود عديد من المؤسسات التي يجب أن تعمل بكفاءة، مثل وجود برلمان

قوي ومستقل، ووجود نظام قضائي مستقل، وأحزاب سياسية قوية، وجماعات مصالح قوية قادرة على التعبير عن وجهات نظرها، ومشاركة سياسية واسعة. ووفقاً لهذا التعريف، يمكن القول إن عديداً من الدول التي تم ذكرها لاتزال ديمقراطيات جزئية غير كاملة، أو ديمقراطيات في طور التشكيل.[52]

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن الديمقراطية تتطلب التسامح واحترام وجهات النظر المختلفة، والتعبير الحر، وهو ما يطلق عليه "الثقافة المدنية". ولذلك فإنه إلى جانب دراسة عمليات التحول الديمقراطي، يجب الاعتراف بأنه توجد أنواع ودرجات مختلفة من الديمقراطية.[53]

وفي هذا الإطار يرى الدكتور محمد عبدالمعز نصر أن «الديمقراطية ليست مجرد شكل من أشكال الحكم، فهي ليست أساساً شكلاً من أشكال الحكم، فالحكم الديمقراطي يعني دولة ديمقراطية، ولكن الدولة الديمقراطية لا تعني بالضرورة حكومة ديمقراطية، فالدولة الديمقراطية تتسق مع أي نوع من الحكومة، ديمقراطية أو أوتوقراطية أو ملكية، وقد توضع السلطة العليا في أيدٍ ديكتاتورية كما تفعل الولايات المتحدة من الناحية الواقعية في أوقات الأزمات فيما يتصل برئيس جمهوريتها، فكل ما تعنيه الدولة الديمقراطية هو أن المجتمع ككل يملك سلطة السيادة ويحتفظ بالسيطرة النهائية على الأمور العامة، فالديمقراطية كشكل من أشكال الدول هي مجرد طريقة لتعيين الحكومة والإشراف عليها وعزلها».[54] أما تيري كارل وفيليب شميتر فقد ذهبا إلى أن الديمقراطية هي الكلمة التي يتردد صداها في عقول الناس، وتنشأ من رغبتهم وكفاحهم من أجل الحرية وإيجاد سبل أفضل لحياتهم.[55]

يتضح مما سبق أن مفهوم الديمقراطية يدور في معظم التعريفات حول الأبعاد الرئيسية التالية: توفير ضمانات احترام حقوق الإنسان، وقبول التعدد السياسي والفكري، واحترام مبدأ تداول السلطة طبقاً للإرادة الشعبية، وتوسيع المشاركة السياسية

التي تعني قدرة مختلف الفئات الاجتماعية على التأثير الفعال، وليس الشكلي في السياسات والقرارات بأشكال معينة بشكل اختياري تطوعي.

ويعني ذلك أن الديمقراطية هي مجموعة من القواعد التي تحكم العملية السياسية بحيث تحقق قدراً أكبر من المشاركة في السلطة والثروة: رأسياً (بين الحاكم والمحكومين) وأفقياً (بين القوى والجماعات السياسية). وعلى الرغم مما قد يُذكر في ديباجة دستور دولة ما أو في مواده الأولى من أن الدولة ديمقراطية أو دستورية، فإن الممارسة وحدها أو الأسلوب الذي يُطبق في ممارسة السلطة هو الذي يحدد النمط الذي تسير عليه الدولة، فإذا كان النظام يتيح بشكل أو آخر مجالاً لممارسة السلطة أُطلق عليه صفة الديمقراطية التي هي أصلاً تعني حكم الشعب، فالديمقراطية إذاً هي جوهر قبل أن تكون مظهراً، أو هي توصيف لطبيعة النظام السياسي وليست شكلاً لنظام الحكم، فقد يكون النظام السياسي "الديمقراطي" ليبرالياً أو اشتراكياً يستند إلى التعددية الحزبية، أو يتسم بوجود حزبين كبيرين أو حتى حزب واحد مسيطر، والأمثلة التطبيقية عديدة على ذلك. وتعد المشاركة آلية النظام الديمقراطي وقاعدته النظرية وإطاره الحركي. والمشاركة تكون في القيم النادرة في المجتمع؛ مادية وغير مادية.

ويدعي الغربيون على اختلاف لغاتهم وبلدانهم أنهم يطبقون الديمقراطية بشتى الوسائل من خلال أنظمة حكمهم وتنظيماتهم السياسية وفلسفتها، وظل الشرقيون لفترة طويلة على اختلاف أيديولوجياتهم يسمون نظمهم السياسية بالديمقراطية أو الديمقراطية الشعبية تمييزاً لها عن الديمقراطية الغربية، والتي تعتبر ديمقراطية برلمانية. وأمثلة تلك النظم الغربية والشرقية كثيرة في عالمنا المعاصر. وبين أولئك وهؤلاء نجد دول العالم الأخرى من ساعية للنمو ونامية ومتخلفة، نجدها جميعاً تفخر بأنها تطبق الديمقراطية، سواء بالتوجه يميناً أو يساراً.

وقد اتبعت كثير من دول العالم التي نالت استقلالها النمط الغربي للديمقراطية، وذلك لأسباب تاريخية أو سياسية أو عسكرية. وإن اتفقت تلك الدول على اتباع ذلك

النمط من الديمقراطية، فإنها لم تسلك جميعها مسلكاً واحداً بل تعددت الاتجاهات؛ فهناك دولٌ اتجهت نحو تطبيق النظام البرلماني، ودول أخرى طبقت النظام الرئاسي، ودول طبقت نظام الجمعية الوطنية، ومنها أخيراً دول جمعت بعض خصائص الأساليب الثلاثة في نظام واحد.[56]

تتيح الديمقراطية، من حيث هي نظام سياسي، قدراً أكبر من المشاركة السياسية من جانب المواطنين عن طريق ممارستهم لعدد من الحقوق السياسية والمدنية مثل حق التصويت والترشيح للمجالس النيابية، وحرية التعبير والمساواة أمام القانون، أي أن هناك قواعد عامة موضوعية لا تقيم أي مركز متميز لأي فئة أو جماعة على أساس انتمائها العرقي أو الديني أو القبلي.

يعد غياب الديمقراطية العائق الأكثر أهمية أمام ممارسة الحقوق والحريات. فالديمقراطية هي المناخ الطبيعي الذي يوفر للمواطنين حقوقهم وحرياتهم. وهي، كما سبقت الإشارة، ليست مجرد شكل للنظام السياسي، ولكن هي جوهر للعملية السياسية الاجتماعية التي تحقق المشاركة والعدالة الاجتماعية. وتفترض الديمقراطية احترام حقوق الإنسان وفي مقدمتها المشاركة السياسية. وتستلزم ممارسة ذلك الحق التمتع بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية أولاً كالكفاية وعدالة التوزيع وإشباع الحاجات الأساسية. ولا ينفصل إشباع تلك الحاجات الأساسية أو يقل أهمية من منظور الاستقرار الداخلي والأمن القومي عن التنمية الاقتصادية وتحقيق الطموحات القومية والحضارية والدفاع عن الحدود ضد الأخطار الخارجية.

وبعبارة أخرى، فإن جوهر الديمقراطية هو المشاركة والمساواة. فإذا كانت المشاركة ذات دلالات سياسية، فالمساواة تشير للعوامل الاقتصادية الاجتماعية بما يؤكد أهمية الجوانب الاقتصادية الاجتماعية للمشاركة السياسية. وترتكز الديمقراطية على نظام موضوعي في توزيع الثروة والسلطة في المجتمع، على أساس العدل الاجتماعي وعن طريق المشاركة السياسية، وترتبط تلك المشاركة مع الأنساق المجتمعية الأخرى: اقتصادية،

واجتماعية، وثقافية في علاقة اعتماد متبادل. كما تشكل تلك الأنساق - في مجموعها وتفاعلاتها - البيئة الاجتماعية أو الداخلية للاستقرار الداخلي.

الأشكال الدستورية والتنظيمية المرتبطة بالديمقراطية

مصطلح الديمقراطية مشتق من الكلمتين الإغريقيتين: الشعب والحكم، كما سبق توضيحه. وهنا يثار التساؤل عن كيفية قيام الشعب بالحكم، وهناك نماذج عديدة شهدها التاريخ، من أهمها:[57]

أولاً: الديمقراطية المباشرة

تعتبر "الديمقراطية المباشرة" أول أنواع الديمقراطية التي تعرّف عليها الإنسان في حياته السياسية، وهي تشير إلى نظامٍ ما لاتخاذ القرارات في الشؤون العامة يشارك فيه جميع المواطنين بصورة مباشرة.[58] ومن هنا، تصبح الديمقراطية المباشرة من حيث المبدأ تعبيراً عن سيادة الشعب. وتتمثل شروط قيام تلك الديمقراطية في محدودية عدد المواطنين، والتوزيع المتساوي للملكية والثروات، وتجانس المجتمع ثقافياً، وعدم السماح للقائمين على تطبيق القانون بمباشرة وظائف خاصة أخرى مستقلة عن الإرادة الشعبية صانعة القانون في المقام الأول. وتتمثل الظروف المواتية لهذا النوع من الديمقراطية في وجود مجتمع زراعي صغير العدد وأغلبية من الفلاحين.

وتدل التجارب التاريخية على بعض النماذج المحدودة لهذا النوع من الديمقراطية (بعض أجزاء اليونان القديمة "دولة المدينة"، وبعض المقاطعات في سويسرا).[59] وقد ضمت "دولة المدينة" تنظيمات سياسية هي المؤتمر العام ومجلس الخمسمئة والمحاكم. وعلى الرغم من أن المؤتمر العام يتكون من جميع المواطنين الذكور الذين بلغوا سن العشرين في أثينا وهو يعتبر تطبيقاً للديمقراطية المباشرة، فيمكن القول إن ما طُبّق من ديمقراطية في أثينا لم يكن تطبيقاً صحيحاً للديمقراطية المباشرة، وذلك لسبب مهم وهو تقسيم مجتمع المدينة إلى طبقات ثلاث متميزة، وهي:[60]

- طبقة المواطنين، الذين لا يعملون شيئاً إلا في المحاكم واعتلاء أعلى المراكز في دولة المدينة.
- طبقة الأجانب، وهم لا يملكون صفة الاستقرار، وبالتالي ليس لهم حقوق سياسية ويطبق عليهم قانون خاص بهم.
- طبقة العبيد، وهي تلك الطبقة التي لم تنل من الحقوق شيئاً بل عليها كل الواجبات.

ويشير تاريخ الديمقراطية المباشرة إلى عدم قدرة النظُم التي اتبعت هذا النوع على الصمود في ظروف أزمات الحروب أو التهديد بها، كما أنه من المحتمل أن يزول بفقدان المجتمع لخاصيته الزراعية لمصلحة التجارة، وظهور عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية بين المواطنين.

ثانياً: الديمقراطية النيابية

أصبحت الديمقراطية في معناها الحديث، ومع تعقد الحياة الاجتماعية وزيادة عدد السكان، تقوم على مبدأ التمثيل النيابي بدلاً من مبدأ المشاركة المباشرة المعروف في النمط الأثيني. فالديمقراطية في معناها الحديث تفترض تفويض ممارسة السلطة. وفي هذه الحالة تظهر آليات معينة لسد الفجوة التي قد تظهر بين المعنى الأثيني القديم للديمقراطية ومعناها الحديث. وتتمثل تلك الآليات في عمليات الانتخاب.[61]

يعني ما سبق أن هذا النوع من الحكومات الديمقراطية يستند إلى أساس قيام الشعب بانتخاب نواب يمارسون السلطة باسمه ونيابة عنه، وذلك لفترة زمنية معينة يحددها الدستور. وتتطلب إقامة هذا النموذج من الحكومات الديمقراطية توافر مجموعة من المبادئ المهمة، من أهمها: وجود برلمان منتخب، حيث يقوم الشعب بانتخاب أعضاء البرلمان، الذي قد يتكون من مجلس واحد أو مجلسين. ويكون للبرلمان اختصاصات أو وظائف أساسية محددة، كالاختصاصات التشريعية، والتي تتمثل في قيامه بسن القوانين،

واختصاصات مالية كالموافقة على الميزانية، فضلاً عن اختصاصاته السياسية المتعلقة بمراقبة السلطة التنفيذية. ويصبح عضو البرلمان، بمجرد انتخابه، ممثلاً لمصالح الأمة بأسرها، فلا يقتصر تمثيله واهتمامه على مصالح ناخبيه أو دائرته فقط، بل وخدمة المصلحة العامة كلها، حتى لو تعارض ذلك مع المصالح الضيقة لدائرته أو ناخبيه. ويصبح البرلمان بمجرد انتخابه وطوال مدته النيابية، صاحب السلطة القانونية ولا يجوز للشعب التدخل في أعماله.[62]

ويرى بعضهم أن البرلمان أو الحكم النيابي لا يعبر عن الأغلبية، بل هو يمثل الأقلية؛ إذ غالباً ما تكون الأقلية ذات نفوذ اقتصادي أو اجتماعي. وكثيراً ما يحدث أن يوافق البرلمان على قانون مهم بأغلبية نسبية لا تتجاوز نسبة ما تمثله من الناخبين عن عُشر عدد السكان.[63]

وقد اعتبر جان جاك روسو أن الأسلوب النيابي يتنافى مع الحرية؛ فالسيادة لا يمكن تمثيلها لأنها لا تنتقل، فهي تكمن في الإرادة العامة والإرادة لا يمكن تمثيلها. ونواب الشعب ليسوا – ولا يمكن أن يكونوا – ممثلين له، فهم ليسوا إلا مجرد مندوبين عنه، ولا يمكن أن يبتوا في أي شيء، وكل قانون لم يوافق عليه الشعب بنفسه باطل ولا يمكن أن يكون قانوناً أبداً.[64] وفي الإطار ذاته، يرى البعض أن فكرة الوكالة التمثيلية، بالإضافة إلى فكرة الفصل بين السلطتين اللتين تشكلان معاً الجوهر التقليدي للديمقراطية الغربية واللتين هدفتا إلى حل التناقض بين السلطة والحرية، لم توفِّرا ذلك الحل، لأن شكل الحكومة النيابي لم يُذِب الحواجز بين الحاكمين والمحكومين. كما أن الفصل بين السلطات لم يتحقق في الواقع على الإطلاق. ويخلص أنصار هذا الرأي إلى أنه نظراً لتلك التجاوزات في الديمقراطية النيابية، فيمكن القول إن تلك الصورة من صور الديمقراطية قد لا تعبر عن الديمقراطية في صورتها المثلى؛ وهي سلطة الشعب التي يمارسها من دون نيابة. فقد تكون هذه الصورة نتيجة طرق غير سليمة يمارسها من في الحكم لتثبيت مركزه في الحكم.[65]

ثالثاً: الديمقراطية شبه المباشـرة

تمثـل الديمقراطيـة شـبه المباشـرة بوجـه عـام نموذجـاً يتوسـط بـين الديمقراطيـة والديمقراطية النيابية، حيث ينتخب الشعب برلماناً ينوب عنه، كما يسـتند كـذلك إلى الإيـمان بحق الشعب في التدخل بشكل مباشـر في الشؤون العامة، والتشـريع في ظل تـوافر شـروط معينة. وبالتالي فإن هذه الديمقراطية ليست مباشـرة لأن المـواطن لا يُعتـبر ممارسـاً للسياسـة بصفة دائمة، كما أنها ليست ديمقراطية نيابية لأنـه في تلـك الممارسـة لا ينـوب شـخص عـن شخص، ولكن يتطلب إسباغ تلك الصفة على هذا النوع من الديمقراطية حق اشتراك جميـع المواطنين في تلك العملية السياسية. وتتحقق الديمقراطية شبه المباشـرة بطريقتين:[66]

- طريقة الاقتراح الشعبي: وهي تجعل للشعب حق اقـتراح القـوانين، فيُلـزم المجلـس التشـريعي بإصدارها.

- طريقة الاستفتاء الشعبي: وهو يُلزم الحكومة بطرح مشـروعات القوانين على الشعب لإبداء الرأي فيها.

يتضح مما سبق أن الشعب أو الهيئة الناخبة تتمتـع في ظـل هـذا النظـام بممارسـة بعـض الحقوق التي لا تتوافر في ظل الديمقراطية النيابيـة. وتتحـدد تلـك الحقـوق مـن خـلال حـق الشعب في مراقبة البرلمان أو المجلس النيابي، والاعتراض على القـوانين التـي يقرهـا البرلـمان، واقتراح القوانين التي يرغب فيها، وتمتد سلطة الشعب لتشمل حق إقالة النواب قبل انتهاء مدة إنابتهم، ويكون من حق الشعب أيضاً الاقتراع على حل البرلمان كله قبل انتهاء مدته المقررة.

الأشكال المؤسسية للحكومات الديمقراطية

يُقصد بها التمييز بين الأنواع المختلفة للحكومات طبقاً لطبيعة العلاقة بين السـلطتين التنفيذية والتشـريعية، وما يترتب على ذلك من آثار تنعكس بدورها على تكـوين كـل مـن تلك المؤسسات ووظائفها. وطبقاً لذلك يمكن التمييز بـين أكثـر الحكومـات شـهرة عـلى النحو التالي:

أولاً: الحكومة البرلمانية

تتميز النظم البرلمانية بوجود علاقة وثيقة بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية في الحكومة. وفي هذه النظم تتنافس الأحزاب السياسية من خلال برامجها الحزبية المعلنة للحصول على أعلى الأصوات للوصول إلى مقاعد البرلمان، ومن خلال انتخابات عامة ومفتوحة أمام المواطنين. ولا تجري عملية المنافسة الانتخابية أو التصويت بهدف الاختيار المباشر لشخص بعينه رئيساً للسلطة التنفيذية، حيث يجري تكليف الحزب الفائز في الانتخابات بتشكيل الحكومة، ومن هنا يصبح رئيسه رئيساً للسلطة التنفيذية، وعليه أن يقوم باختيار وزرائه ومساعديه.[67] ومن بين النظم السياسية المعاصرة يُعد النظام البريطاني النموذج التقليدي للنظام البرلماني.

وبوجه عام، فإن وجود حكومة برلمانية لا يعد في حد ذاته مؤشراً على ديمقراطية أو حتى سلطوية دولة معينة. وبصورة عامة، فإن من أهم خصائص الحكومات البرلمانية ما يلي:[68]

- التقارب الكبير بين أفراد السلطة التنفيذية وسياساتها وبين توزيع الرأي العام والمصالح التي تمثلها السلطة التشريعية. ومن ثم، فإن استمرارية الحكومة في السلطة تعد رهناً بحصول سياساتها وبرامجها على تأييد الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي قد يؤدي أحياناً إلى عدم الاستقرار السياسي نتيجة لكثرة - أو لتقارب - الفترات الزمنية بين التغييرات الوزارية. وهنا يجب أن يُنظر إلى ذلك على أنه نتيجة طبيعية لطريقة عمل الحكومة أو النظام البرلماني، كما أن الاستقرار الذي قد يبدو للبعض مزية يتمتع بها النظام البرلماني قد لا يكون سوى مؤشر على الركود والكساد السياسي.

- في حالات الأزمات السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن من حق الأولى أيضاً أن تقوم بحل الثانية والدعوة إلى انتخابات برلمانية جديدة.

- تتيح العلاقة الوثيقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان وبين أعضاء الحزب الحاكم فرصة أكبر لفتح المجال أمام تطوير قدرات الحكومة، وتعظيم فرص تغلبها على المشكلات والأزمات السياسية التي تواجهها. ويكمن أحد الأسباب الرئيسية لهذه الخاصية في كون رئيس الوزراء، وهو رئيس السلطة التنفيذية، هو في الوقت زعيم حزب الأغلبية في البرلمان، الأمر الذي يكسب حكومته ووزارته خبرة أكثر في السياسات الحزبية والمناقشات البرلمانية، ويتيح له فرصة أكبر في التنسيق مع ممثليه بصدد المشروعات والبرامج التي يجري تقديمها للبرلمان.
- الطبيعة المنفتحة نسبياً للصراع السياسي في النظم البرلمانية، حيث يتمتع رئيس الوزراء أو وزراؤه بفرصة الدفاع عن مصالح حزبية بصورة مباشرة خلال المناقشات البرلمانية المباشرة وضد معارضيهم أو منافسيهم من الأحزاب الأخرى.

ثانياً: النظم الرئاسية

يتميز النظام الرئاسي بالفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية من الأمثلة المتميزة لهذا النظام. وبالإضافة إلى ما يتميز به هذا النظام من وجود قنوات رسمية للاتصال ما بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية، فإن هذا النظام يتميز بوجود مجموعة قنوات غير رسمية للاتصال بين الفرعين التنفيذي والتشريعي، ومن أهمها الاجتماعات الخاصة بين الرئيس وقادة الهيئة التشريعية، بالإضافة إلى إطار من الولاء الشخصي بين المشرعين والإدارة.[69]

وتبرز أهمية هذه القنوات غير الرسمية بصفة خاصة عندما يسيطر حزب المعارضة على الهيئة التشريعية، بينما تقتصر سيطرة حزب الرئيس على السلطة التنفيذية. وفي مثل هذه الظروف، فإن هذه القنوات غير الرسمية توفر إطاراً مهماً يساعد على صنع السياسة العامة من خلال عمليات التوفيق والمساومة السياسية. وبوجه عام، فإن من أهم خصائص النظام الرئاسي وسماته ما يلي:

- يتم انتخاب الرئيس – رئيس السلطة التنفيذية – بوساطة الشعب وليس من خلال الهيئة التشريعية كما هي الحال بالنسبة إلى النظم البرلمانية.

- يقوم الرئيس باختيار مساعديه ومعاونيه (الوزراء)، ومحاسبتهم وعزلهم، ويكونون مسؤولين أمامه مباشرة. وعادة ما يجري اختيارهم بعد موافقة اعتيادية من السلطة التشريعية.

- تتمتع هذه النظم بوجود مبدأ الرقابة والتوازن بين السلطات، وبخاصة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ويكون للرئيس طبقاً لهذا المبدأ الحق في الاعتراض أو رفض التعيينات أو عدم الموافقة على بعض مشروعات القوانين.

- لا تستطيع السلطة التشريعية عزل الرئيس أو الحكومة إلا في الظروف الاستثنائية وفي ظل ظروف غير عادية مثل اتهام الرئيس واتخاذ إجراءات عزله تمهيداً لمحاكمته (كما في حالة الرئيس الأمريكي السابق ريتشارد نيكسون 1974، والتي استقال فيها حتى لا يتخذ ضده الإجراء السابق). وفي هذه العملية، من غير المحتمل أن يجري التغيير في إطار من الولاء الحزبي أو الخلاف المؤسسي حول السياسة العامة.

- لا يجوز للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان، ولا أن يحضروا جلساته بصفتهم هذه.

- بناء على ذلك، فإن الرئيس في كل الأحوال يكون مطمئناً عادة لاستمراره في منصبه، على الأقل حتى موعد الانتخابات التالية، مما يتيح قدراً مهماً من الاستقرار السياسي. وتظل هناك ملاحظة أساسية يثيرها البعض بصدد الارتباط بين النظام الرئاسي وبين وجود انقسام حزبي ومؤسسات سياسية ضعيفة أو كليهما معاً.[70]

وبالطبع فإن الولايات المتحدة تستثنى من هذه الملاحظة. كما أن الارتباط يثار أيضاً بصدد الدول الحديثة الاستقلال ذات الاقتصاديات المتخلفة، والتي تحتاج إلى تركيز للسلطة يسمح لها بالقيام بمهمات ومتطلبات عمليات تحديث البنى الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى أية حال، فإن التجربة الأمريكية مع النظام الرئاسي، كما ستجري دراستها تفصيلاً، والتطور الكبير الذي حدث في وظيفة الرئاسة ودورها ومؤسساتها وتحولها إلى دور المبادرة بدلاً من الاكتفاء بالتنسيق بين الفروع الثلاثة للحكومة (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، كل هذا يقدم مؤشرات واضحة الدلالة في ما يثار بشأن التفكك والانقسام الحزبي وضعف المؤسسات السياسية. وبوجه عام، فإنه لا يمكن إنكار تأثير شكل الحكومة وأهميتها على المجريات السياسية العامة وعلى صنع السياسات العامة، ومن يحكم ومن لا يحكم، وما يتم أو لا يتم تنفيذه، وعلى أنماط التفاعل السياسي وإدراك الحاجات والفرص المتاحة والقدرة على المساومة والمفاوضة... إلخ. ومن هنا، يصبح من المهم أيضاً تناول الخصائص الهيكلية للدولة وتأثيرها في شكل حكوماتها بين الحكومات الموحدة أو الفيدرالية.

ثالثاً: حكومة الجمعية

يعد جوهر هذا النظام إدماج السلطتين التشريعية والتنفيذية مع التسليم للأولى بالغلبة والهيمنة على الثانية؛ فالحكومة تمارسها هيئة منتخبة من الشعب تُعرف بالجمعية النيابية لا يقف دورها عند مجرد اقتراح القوانين وتمريرها، ولكن تباشر أيضاً تنفيذ هذه القوانين. غير أن التطبيق العملي يفيد قيام الجمعية بتكوين لجنة صغيرة تتولى التنفيذ وتكون مسؤولة أمامها. وللجمعية حق عزل هذه اللجنة وإلغاء - أو تعديل - ما يصدر عنها من قرارات.

من الأمثلة التطبيقية على هذا النظام فرنسا بين عامي 1792-1795، ثم عقب ثورة 1848، ثم عقب حرب 1871؛ إذ كانت هنالك جمعية وطنية تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع إسناد مهمة تنفيذ السياسات إلى مجموعة من اللجان. وطبقت تركيا هذا النظام عام 1924، وأخذت به إستونيا في الفترة 1920-1933. كما يأخذ به النظام السويسري، حيث يتولى البرلمان الاتحادي السلطة العليا في الدولة، مع إسناد السلطة التنفيذية إلى مجلس الاتحاد المكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان لمدة أربع سنوات.

ويأخذ بعضهم على نظام حكومة الجمعية احتمال استبداد المجلس المنتخب على نحو يهدد الديمقراطية ذاتها، لذا يُقال إن هذا النظام قد يسمح للديمقراطية بأن تتحقق شكلاً وليس موضوعاً.[71]

رابعاً: الديمقراطية التوافقية

يأخذ بنظام الديمقراطية التوافقية Consociational Democracy عدد من النظم التعددية الصغيرة في أوروبا مثل هولندا والنمسا وبلجيكا. كما أن هناك دولاً أخرى مشابهة خارج أوروبا تأخذ به مثل لبنان.[72]

يقوم جوهر هذا النظام على إدراك وجود ميول صراعية متأصلة في البنية التعددية الاجتماعية؛ أي ثمة طوائف أو جماعات دينية ولغوية وعرقية تقابلها ميول تعاونية أو تصالحية على مستوى زعماء هذه الجماعات. وتكمن أهمية هذا الاتجاه التصالحي النخبوي في كونه يعمل على «كبح جماح العنف على صعيد الجماهير، وبالتالي تحقيق الاستقرار السياسي».[73]

وتنهض الديمقراطية التوافقية على الأسس الأربعة التالية:[74]

- الائتلاف الكبير: يضم الائتلاف الكبير ممثلين لمختلف المجموعات التي يتكون منها المجتمع، وبشكل يضمن أن تكون السياسة مقيدة لكل الأطراف، وبما يقلل إلى حد كبير من فرصة قيام أحد الأطراف بخداع بقية الأطراف الأخرى، وبما يشكل حافزاً مهماً لها لكي تعمل معاً في إطار من الاعتدال والتوفيق. وقد يتخذ هذا الائتلاف إطاراً مؤسسياً في شكل مجلس تنفيذي على نحو "المجلس الفيدرالي" القائم في سويسرا، والمكون من سبعة أعضاء يمثلون الأحزاب السياسية واللغات والمناطق المختلفة. كما يتخذ الائتلاف شكل لجان أو مجالس دائمة أو مؤقتة على نحو ما تقدمه التجربة الهولندية، والتي لا تأخذ شكلاً تنفيذياً مؤسسياً مماثلاً للنمط السويسري.

- الفيتو المتبادل: هو حق مقرر لسائر المجموعات في الائتلاف الكبير، ومن ثم فهو يُعد الضمانة الأساسية لحماية مصالح الأقلية، كما يشكل مصدراً للشعور بالأمن باعتباره سلاحاً متاحاً أمام كل من مجموعات أعضاء الائتلاف. ومن ثم، فإن تكرار استخدامه من قبل إحدى المجموعات يُعد أمراً مستبعداً نظراً لوجود الفرصة أمام باقي المجموعات لاستخدامه ضدها، مما سيترتب عليه إلحاق الضرر بمصلحة تلك الجماعة.

- التناسب Proportionality: يُقصد به توزيع المناصب السياسية والإدارية والموارد المالية على كل المجموعات حسب أوزانها العددية، ومن ثم، تبرز - في حالة تشكيل صنع القرار على أساس مبدأ التناسب - مشكلة ضمان تحقق التأثير النسبي إذا كان القرار يحتمل القبول أو الرفض (غياب الإجماع في هذه الحالة). ويؤدي ذلك بالضرورة إلى وجود رابحين وخاسرين. وهنا تبرز البدائل ممثلة في التنازلات المتبادلة من جانب، وفي معالجة عدة موضوعات معاً في ما يُعرف باتباع أسلوب الحزمة، وتفويض قادة الائتلاف في القرارات المصيرية.

- الاستقلال الطائفي Segmental Autonomy: ويشير إلى تولي كل طائفة سلطتها النهائية على شؤونها الخاصة، وخارج إطار الموضوعات والمسائل ذات الاهتمام المشترك.

يتضح مما سبق أن استقرار وفاعلية النظام يظل رهناً بتوافر عدة خصائص محددة لابد من توافرها في القادة وتميّز ممارساتهم السياسية. وتتضمن تلك المتطلبات: الوعي بمخاطر التعددية الاجتماعية وإدراك سلبياتها على التماسك والاستقرار السياسي، والالتزام التام والدائم بالحفاظ على الوحدة الوطنية والاستقرار السياسي باعتبارهما المصدر الجوهري لبقاء الاتحاد وفاعليته، وكذلك التمسك بروح الاعتدال والتسامح والقدرة على التوفيق وصوغ الترتيبات المؤسسية وإجراءات التوفيق بين مصالح مختلف الجماعات. وفي المقابل، فإن من أبرز المخاطر التي تواجه هذا النوع من الديمقراطيات انتشار روح العزلة الطائفية واتجاهاتها، واختلال التوازن الداخلي، والتدخلات والتهديدات الخارجية.

تعريف إجرائي لمفهوم الممارسة الديمقراطية بالتطبيق على التجربة الأمريكية

أجمع الخبراء والدارسون على أن الممارسة الديمقراطية تختلف وتتبدل مع تغير المكان والزمان والمجتمعات، حيث إن الحكم الديمقراطي وتطبيقاته في مختلف البلدان تعتمد على الثقافة والتقاليد السياسية والقانونية والاجتماعية الغالبة في الوقت الحاضر في تلك البلدان. كما أن لتاريخ التجربة الديمقراطية أثراً كبيراً على نمط الممارسة الديمقراطية وأسلوب ممارسة النخبة السياسية للعمل السياسي بها، مما ينعكس بدوره على الشكل الدستوري والقانوني القائم في البلاد، ومدى توافر العناصر الأساسية لنجاح التجربة الديمقراطية.

ويتضح من التعريفات المتعددة التي يجري تداولها لمفهوم الديمقراطية، والتي سبق عرض بعضها، أن هناك خلطاً بين جوهر المفهوم الديمقراطي للحكم من جهة، وآليات أو ممارسة هذا المفهوم في الواقع الاجتماعي المرتبط بخصائص كل مجتمع وسماته الخاصة من جهة أخرى. ولذلك نجد مسميات متعددة، مثل الديمقراطية الليبرالية، والديمقراطية الاشتراكية، والديمقراطية المسيحية، والديمقراطية الملكية، والديمقراطية الجمهورية، والديمقراطية النيابية، وديمقراطية الحزب الواحد... إلخ. وتنطلق أغلبية هذه التطبيقات من أن جوهر الديمقراطية يتمثل في حرية التعبير وحرية المناقشة، أو هو الحكومة النيابية والحرية والتوجه الجماهيري.

وقد حدد هارولد لاسويل ثلاث خصائص للممارسة الديمقراطية، هي: المسؤولية الذاتية بمعنى عدم تركيز المسؤولية، وتشتيت السلطة، بمعنى عدم انفراد فرد أو جهة بسلطة اتخاذ القرار، والإنصاف وعدم المحاباة، بمعنى غياب الامتيازات والاستثناءات. واعتبر لاسويل أن أزمات الأمن القومي يكون لها تأثير كبير في الممارسة الديمقراطية، وبخاصة في ما يتعلق بمحاولات المسؤولين التنفيذيين تركيز السلطات في أيديهم في أوقات الأزمات. [75]

ووفقاً لما سبق، يقدم الباحث التعريف الإجرائي التالي للممارسة الديمقراطية: الممارسة الديمقراطية هي التطبيق العملي للديمقراطية بوصفه قيمة عالمية؛ فالعبرة في

الممارسة وليس في النصوص الدستورية. والممارسة الديمقراطية تحكمها ضوابط رسمية ومؤسسات وآليات تهدف إلى ممارستها في الواقع.

وإذا طبقنا هذا التعريف على التجربة الأمريكية في مجال الديمقراطية، نجد أنها تستمد قوتها وجاذبيتها، من الناحية النظرية، من تلك المفردات الإيجابية التي تتضمنها، كحماية الحقوق المدنية والسياسية، وحماية حقوق الأغلبية والأقلية من خلال الضمانات الدستورية، وحرية العمل، وتملّك الأعمال، وحرية الفرص الاقتصادية، وحكم الأغلبية من خلال نواب يجري اختيارهم بالانتخاب، وحرية التغيير الاجتماعي بناء على إرادة الأغلبية، والإحساس بكرامة الإنسان العادي ومسؤوليته، وقدرته على صوغ مصيره السياسي.

وعلى الرغم من أوجه النجاح المتعددة التي حققتها التجربة الأمريكية في المجالات السابق ذكرها - ما أدى إلى ارتقاء مستوى التعليم وتحسن الكرامة الإنسانية وتوفير حياة كريمة ومتحضرة للمواطنين الأمريكيين - فإنه تم توجيه عديد من الانتقادات للممارسة الديمقراطية؛ من جانب الأمريكيين أنفسهم، لما تمخضت عنه من اتساع الهوة بين الأغنياء والفقراء، ومن طغيان الأغلبية أو استبدادها. وكان تأثير طغيان الأغلبية واضحاً في الشخصية الأمريكية القومية في تعطيل نمو الشخصيات العظيمة.[76]

كما أن نموذج تمثيل المصالح الذي اتسمت به الممارسة الديمقراطية الأمريكية يعتبر الشخص المنتخب مجرد ممثّل لا يكون بالضرورة على علم ومهارة فائقة أو رؤية ثاقبة، ولكن مجرد ممثّل عن الشخص الذي انتخبه يحاول أن يدافع عن رغبات هذا الشخص. ولكن لما كانت الرغبات والمصالح في المجتمع الرأسمالي قد تكتلت على شكل شرائح اجتماعية وشبكات مصلحية، فإن الممثّلين المنتخبين أصبحوا يقومون بدور ممثلي مصالح شريحة همّهم إقناع قاعدتهم بأنهم فعلاً يدافعون عن مصالحها، وهذا الذي يؤهلهم ليُنتخَبوا مرة ثانية.[77]

ويرى ألكسيس دي توكفيل أن أسوأ شر في مؤسسات الولايات المتحدة لا ينجم عن ضعفها، ولكنه ينجم عن قوتها التي لا قبل لأحد بمقاومتها، فللأغلبية سلطة مطلقة

في وضع القوانين وفي الإشراف على تنفيذها معاً. ولما كان لها سلطة مطلقة كذلك على أولئك الذين هم في مراكز الحكم والسلطان، وعلى المجتمع في جملته، فقد اعتبرت الموظفين العامين أدواتها الطيعة، وسرعان ما تعهد إليهم بتنفيذ مقاصدها. أما تفصيلات وظائفهم والامتيازات التي يتمتعون بها، فقلما كانت تُحدد سلفاً، فهي تعاملهم كما يعامل المخدوم خدمه، ماداموا مشغولين باستمرار بأداء أعمالهم أمامه، ومادام يستطيع هو أن يوجههم، ويعزّرهم في أي لحظة شاء.[78] كما أن الظروف التي تؤدي إلى عدم الاستقرار في الديمقراطية، والتي تسمح بإفساح المجال للأهواء والتقلبات في الشؤون البالغة الأهمية، نجدها قائمة فعالة في الحالة الأمريكية، ومن ثم فإن الولايات المتحدة هي دولة لا تعيش فيها القوانين إلا لوقت قصير.[79]

إن دراسة التجربة الأمريكية في مجال الممارسة الديمقراطية تتطلب دراسة الأبعاد التاريخية والثقافية وانعكاسها على الشكل الدستوري والقانوني القائم في البلاد، وذلك بغرض التعرف على مدى توافر العناصر الأساسية لنجاح التجربة الديمقراطية. وهو ما يمكن توضيحه في الجزء التالي من الكتاب من خلال استعراض موجز للتاريخ الأمريكي وتأثيراته في خصائص الطابع القومي الأمريكي.

عندما رست سفن كريستوفر كولومبس على الشاطئ الشرقي لأمريكا، بدأ التوطن الأوروبي وبخاصة الإنجليزي في القارة التي تميزت بمساحتها الواسعة وغناها بالموارد الطبيعية ولاسيما الزراعية منها. وقد انتقل إلى هذا العالم الجديد عديد من الأجناس الأوروبية، من الإنجليز والجرمان والفرنسيين والهولنديين والسويديين، فتكوّن الشعب الأمريكي بعد ذلك مستمداً أعرافه وتقاليده من البيئة الجديدة، ومن قيم ثقافية وحضارية انتقل بها من القارة القديمة وأصّلتها الظروف التي دفعته إلى الهجرة. وكانت وراء هذه الهجرة دوافع دينية واقتصادية رئيسية، فالاضطهاد والصراعات التي شهدتها القارة الأوروبية بين الطوائف المسيحية أدت إلى تزايد أعداد المهاجرين الذين سعوا لعبادة ربهم بالطريقة التي يرونها، فأصبح طابع البيوريتان Puritan أو "التطهر" الديني يعم أكثر من

نصف المستعمرات الإنجليزية الناشئة، ومن ناحية أخرى اندفع الملوك والحكومات والشركات والأفراد نحو البحث عن فرص يزيدون بها مواردهم.[80]

وقد تركز الاستيطان في السواحل الشرقية للقارة، وغلب على هذا الاستيطان الطابع الإنجليزي بعد تزايد هجرات الإنجليز المضطهدين من البيوريتان والكويكرز Quakers، مما جعل اللغة الإنجليزية تسود بسبب كثرة الإنجليز، وتنشأ ثقافة جديدة عُرفت بالثقافة الأمريكية. وبدأت كل جماعة مهاجرة تكوّن المستوطنة الخاصة بها، حيث ساعدت التضاريس (كثرة الخلجان والمسالك المائية واتساع السهول) على قيام مستوطنات صغيرة وعديدة لكل منها نظامها وطابعها الخاص بها. وقد ساهم انفصال هذه المستوطنات بعضها عن بعض بعد ذلك في أن تتمتع بالمساواة والديمقراطية. وما إن أقيمت المستوطنات الأولى، حتى عمل المستوطنون الأوروبيون على الاحتكاك الحاد محلياً بالقبائل الهندية المجاورة، واستولوا على مساحات متزايدة من الأراضي دخلوا بموجبها في حروب قاسية مع الهنود لم تتوقف حتى بعد استقلال الولايات المتحدة عن بريطانيا عام 1776، فأخذت الولايات المتحدة تتوسع من ثلاث عشرة ولاية بعد الثورة على بريطانيا حتى وصلت إلى خمسين ولاية.[81]

واكتشف الأوروبيون بعد ذلك أنهم في حاجة إلى الأيدي العاملة المجانية التي يستخدمونها في الأرض والثروات فبدؤوا في جلب الأفارقة السود الذين أصبحوا جزءاً من الشعب الأمريكي، إلا أن معاملتهم كانت تجري بشكل عنصري، سواء من الجهات الرسمية أم من الشعب نفسه. ولم تعش المستوطنات التي تكونت في سلام بعضها مع بعض، حيث نشب عديد من الخلافات والحروب، ومن الأمثلة على ذلك محاربة الإنجليز المستوطنين للهولنديين في نيويورك، ومحاربة الإنجليز للفرنسيين لمدة سبع سنوات (حرب السنوات السبع 1757-1763)، كما حاربوا الإسبان وأخذوا فلوريدا منهم. كما قامت في ما بينهم ثلاث ثورات، هي ثورة ووترتاون 1632، وثورة بيكون 1667، وثورة جاكوب لايسلر 1691.[82]

لقد آمن الشعب الأمريكي منذ أن وضع قدمه على الأرض باحترام العمل، بل إن فكرة التقدم أصبحت جزءاً من عقليته، واستغل من خلالها الموارد الضخمة، وتمسك بالحرية والفردية التي ترفض تدخل الحكومة في شؤونه باستثناء شؤون حفظ الأمن والدفاع عن البلاد من الأعداء، وأصبح لكل جزء من الشعب طرازه الأوروبي الخاص به، إلا أن التقاليد الإنجليزية أصبحت تغلب على المجتمع في دينه وعلومه وآدابه وفكره ومؤسساته، بل حتى في لغته، وبدأ الاهتمام بالتعليم لصقل هذه الثقافة الجديدة بإقامة الجامعات والمدارس، وراجت حركة استيراد الكتب من لندن، وبدأت الصحافة الأمريكية عام 1704.

ولم تكن المستوطنات الأمريكية مستقلة عن التاج البريطاني، بل إنها كانت تابعة له، وكانت بريطانيا تستثمر في العالم الجديد، وتستنزف موارده الخام وثرواته الطبيعية والحيوانية، وكان لبعض السياسات التي اتبعتها بريطانيا في إدارة المستعمرات؛ كالضرائب وقوانين التجارة التي صاغتها لمصلحتها؛ أثر كبير في الدفع نحو إعلان الثورة وبداية حرب الاستقلال عنها. ومثلت حرب الاستقلال هذه تبايناً اقتصادياً وثقافياً بين بريطانيا والمستعمرات الأمريكية، حيث النزاع بين النزعة الليبرالية الأمريكية التي استطاع بها الأمريكيون أن يتمتعوا بالحكم الذاتي، وأن يكون لهم مجالسهم المحلية وممثلوهم المنتخبون، وبين المحافظين في إنجلترا.

وقد رفعت الولايات المتحدة بعد استقلالها عن بريطانيا عام 1776 شعارات الاستقلال والحرية والمساواة والديمقراطية، في الوقت الذي كانت فيه معظم مناطق أمريكا الشمالية مستقلة للهنود الحمر، وكانت إسبانيا مسيطرة على جنوب الولايات المتحدة، وتعارضت هذه المبادئ مع الواقع الذي شهد توغلاً في وسط وجنوب وشمال القارة حتى الغرب مع أعمال التخلص من الهنود الحمر، فكان عام 1853 هو عام السيطرة على الولايات المتحدة، وبدأت تظهر خلافات حول المصالح التجارية بين الشمال الأمريكي والجنوب.[83]

وكانت تجارة الرقيق من أهم عناصر الاختلاف بين الفيدراليين/ التوحديين (وتمثلهم بعض الولايات)، وبين الكونفيدراليين/ الانفصاليين (وتمثلهم ولايات أخرى)، وأعلنت الولايات الجنوبية في عام 1861 الاستقلال عن الولايات المتحدة الفيدرالية، حيث طالبت بالكونفيدرالية، وقامت بانتخاب جيفرسون دايفيس رئيساً لها، فكان ذلك الشرارة التي فجرت الحرب الأهلية. وقد بدأت الحرب الأهلية في إبريل 1861 وانتهت في 1865 بانتصار القوات الفيدرالية الوحدوية على القوات الكونفيدرالية الانفصالية. وفي أثناء الحرب اضطر الرئيس أبراهام لينكولن إلى إعلان إلغاء تجارة الرقيق وحرية السود، مدفوعاً من كتلة الجمهوريين في الكونجرس من أجل كسر التوازن العسكري بين الطرفين المتنازعين وكسب الأفارقة إلى جانب الجيش الفيدرالي، ما أحدث فجوة بين الدستور والواقع، فظل الأفارقة يكافحون لسنوات طويلة من أجل نيل حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

وبدأت الولايات المتحدة التي خرجت من الحرب موحدة سياسياً وقوية اقتصادياً وعسكرياً في إعادة ترتيب نفسها ودورها الدولي، وفي الدخول في سلسلة من الحروب الخارجية بهدف التوسع، حيث توسعت في جزر المحيط الهادي وأعماقه منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر، حيث سيطرت على هاواي عام 1842، وبيرل هاربر عام 1887، والفلبين عام 1898 بعد حربها مع إسبانيا، كما توسعت في المحيط الأطلسي في الفترة نفسها، فانتزعت جزر بورتوريكو من إسبانيا عام 1898، وسيطرت على قناة بنما 1903. وأثبتت الفترة من عام 1867 وحتى عام 1917 قوة الولايات المتحدة التي تحولت إلى دولة كبرى في اقتصادها وسكانها وقوتها العسكرية تفوق أكبر دولة أوروبية في ذلك الوقت.[84]

كان الفكر السائد منذ عصر الثورة الأمريكية هو أن تبقى الولايات المتحدة بعيدة عن المشكلات الأوروبية، وأن تقدم مثالاً للديمقراطية والسلام لبقية دول العالم، وفقاً لمبدأ مونرو أو شعار أمريكا للأمريكيين الذي رُفع عام 1823 بهدف منع الدول الأوروبية، وبخاصة بريطانيا وإسبانيا، من أن تتدخل في شؤونها الداخلية حتى يتسنى لها الانتفاع بأكبر قدر ممكن

من حوضها الجغرافي ومداها الحيوي، وبالتالي بدأت تبني كيانها وتطور ديمقراطيتها وحرية الفرد الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في مرونة تعلي من مصالح المجتمع الأمريكي على كل مصالح أخرى، وتصون لها مصالحها في خارج البلاد، إلا أن سياسة الانعزالية بدأت في التأكُّل خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن التاسع عشر. وقد كرّس الرئيس الأمريكي ثيودور روزفلت مبدأ التوسع الأمريكي في الخارج بدءاً من عام 1902.[85]

وواكب تلك الفترة أيضاً قدوم أعداد كبيرة من المهاجرين من كافة أنحاء العالم إلى الولايات المتحدة، حيث وصل إلى البلاد 19 مليون شخص تقريباً بين عامي 1890 و1921، وقدم المهاجرون بصورة رئيسية من أوروبا الشمالية والغربية وبعضهم من الصين، وقد أوجدت التدفقات الكبيرة من المهاجرين توترات اجتماعية، ولذلك وُضعت منذ بداية العقد الثاني من القرن العشرين حصص محددة للهجرة استجابة لمخاوف الأمريكيين من أن تشكل الأعداد المتزايدة من المهاجرين تهديداً لوظائفهم.[86]

وقد ساهم الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون المنتمي إلى الحزب الديمقراطي في وضع معاهدة فرساي وعهد عصبة الأمم في أعقاب انتهاء الحرب العالمية الأولى، لكن الكونجرس الذي غلب عليه الجمهوريون رفض التصديق على هذه المعاهدة والانضمام إلى العصبة، فعادت الولايات المتحدة مرة أخرى إلى عزلتها. وكانت الحقبة التي تلت الحرب مباشرة فترة حصول اضطرابات وأعمال شغب عرقية. كان المزارعون يكافحون لمواجهة التوقف المفاجئ للطلب على منتجاتهم بسبب انتهاء الحرب، كما أن العنف على يد البلاشفة غذّى "الرعب الأحمر"، الذي قاد إلى عقود من العداء النضالي ضد الحركة الشيوعية الثورية. كما عانت الولايات المتحدة في عام 1929 كساداً اقتصادياً أصبح جزءاً من الكساد الاقتصادي الذي شمل العالم. وفي أوائل الثلاثينيات اقترح الرئيس فرانكلين روزفلت برنامجه المعروف "بالعقد الجديد"، والذي كان عبارة عن خطة لإنقاذ الأمريكيين من حالة الكساد العظيم بأسرع وقت ممكن، والملاحظ أن الديمقراطية التي اختفت من دول أخرى في ذلك الوقت لم يكن سببها أن الناس عارضوا الديمقراطية، بل لأنهم كلّوا من البطالة وعدم الأمان.[87]

وقد عادت الولايات المتحدة إلى تأدية دور مهم في الشؤون العالمية في السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة، ولاسيما من خلال نفوذها في منظمة الأمم المتحدة المشكلة حديثاً وفي منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، كما شكلت الحرب الباردة بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي أهم مسألة سياسية ودبلوماسية خلال الفترة المبكرة التي تلت الحرب العالمية الثانية. ونشأت هذه الحرب بسبب الخلافات التي كانت قائمة منذ زمن بعيد بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي حول شكل الحكم والنظام الاقتصادي الذي يحقق أكبر درجة من الحرية والمساواة والازدهار.

وفي أعقاب موجة من النشاط الليبرالي خلال عقدي الستينيات والسبعينيات، شهدت الولايات المتحدة في الثمانينيات ظهور فكر محافظ جديد في مدة إدارتَي الرئيس رونالد ريجان، حيث دعا المحافظون إلى حكومة محدودة الصلاحيات، ونظام دفاعي قومي قوي، ووقفة صامدة تجاه المد الشيوعي، وتخفيض الضرائب لتحفيز النمو الاقتصادي، واتخاذ إجراءات صارمة لمكافحة الجريمة، والسماح بحرية أكبر في التعبير الديني في الحياة العامة، وبتشريع قوانين أكثر صرامة حول السلوك الاجتماعي.[88]

وفي عام 1992 تحول الأمريكيون إلى موقف أكثر اعتدالاً بانتخابهم الرئيس بيل كلينتون من الحزب الديمقراطي، والذي ركز على قضايا الشباب والتغيير وقدم عديداً من المقترحات الليبرالية. وفي انتخابات عام 2000 عاد الحزب الجمهوري إلى الحكم بعد فوز الرئيس جورج بوش الابن في أعقاب نزاع مع المرشح الديمقراطي حول الآلاف من بطاقات الاقتراع في ولاية فلوريدا، وكان من المتوقع أن يركز بوش اهتمامه على المسائل المتعلقة بالسياسة الداخلية كالتعليم والاقتصاد والضمان الاجتماعي، ولكن سرعان ما تغيرت رئاسة بوش بشكل لا رجوع فيه في 11 سبتمبر 2001 عقب إعلان بوش الحرب على الإرهاب التي سيلي شرحها تفصيلاً في الحالة الدراسية لهذه الدراسة. وفي أعقاب فوز بوش بفترتين رئاسيتين عاد الحزب الديمقراطي إلى الحكم بعد فوز مرشحه باراك أوباما ذي الأصل الإفريقي لأول مرة في تاريخ الولايات المتحدة، وتمت إعادة انتخابه لفترة رئاسية جديدة.

كان للتاريخ الأمريكي والذي سبق عرض موجز عنه تأثيراته في الطابع القومي الأمريكي. ويُقصد بالطابع القومي مجموعة الخصائص السلوكية التي تميز مجتمعاً معيناً بحيث تنعكس على الفرد المنتمي إلى ذلك المجتمع. وتتعدد اتجاهات الشعب وآراؤه بخصائص الطابع القومي وباستقائه من المشكلات والمواقف التي تحدث، وبالتالي تكوّن فكره واستجابته للمشكلات، كما يتأثر صانعو القرار كذلك بهذه الخصائص. وقد أثرت العوامل التالية في تكوين الطابع القومي الأمريكي:[89]

- العزلة عن القارة الأوروبية، حيث ساعدت تلك العزلة على التخلص من تقاليد الإقطاع التي عرفتها أوروبا، وأصبح هناك حراك اجتماعي انتفى معه الصراع الطبقي في المجتمع الأمريكي، فوفرة الأرض وندرة اليد العاملة أعطت الأمريكيين الفرصة لتحقيق قفزات اقتصادية نوعية.[90]

- الأصل المهاجر، والذي أنتج تشككاً في السلطة بكل أشكالها وتفضيلاً للعزلة عن الحياة السياسية.

- الوفرة المادية، والتي أتاحت إمكانية رفع مستوى المعيشة باستمرار والتغير السريع في الحياة الأمريكية، وتعني هذه الوفرة زيادة العائد من الصراع التنافسي الذي ينشأ من أجل الحصول على الثروات، مما يدفع إلى الاهتمام برفع الكفاءة التنافسية.

ويمكن إجمال خصائص الطابع القومي الأمريكي في ما يلي:

- المادية: يتنافس الأمريكي مع الآخرين على تحقيق قيم وأهداف ذات طابع مادي، وهذا ما يدفعه إلى تغيير مستمر في الأهداف، حيث يجدد ويبتكر ويغيّر؛ هادفاً من وراء ذلك إلى تحقيق نجاحه الخاص. ويُعتبر جمع الثروة وتحقيق الأهداف المادية دليلاً مادياً على النجاح.

- التفاؤل: يتسم الأمريكي بالتفاؤل في ما يتعلق بقدرته على تحقيق النجاح، ويُترجم ذلك سلوكياً في المجال السياسي بالتقلب وعدم الاستقرار، كما أن هذا التفاؤل يدفع إلى المبالغة في التقدير.

- الفردية: كرست الأرض الجديدة باتساع أراضيها وتسابق الناس فرادى وجماعات عليها روح الفردية في المجتمع الأمريكي، حيث كان لدى كل مهاجر أمل غير محدود في الحلم الأمريكي، وإحساس بقدرة أي شخص على الانطلاق. وأكسبت الفردية أصحابها قدراً من التنوع والاستقلالية في الرأي، وأصبح النجاح في العمل والنجاح في الثروة معيارَي الحكم على أي إنسان وعلى مكانته في هذا المجتمع الفردي. [91]

- المغامرة: أدى اتساع المكان في القارة الجديدة والانقطاع عن التاريخ (التاريخ الأوروبي) إلى أن أصبحت المغامرة غير محدودة ليس برقعة الأرض ولا بالتقاليد الموروثة، وأصبح المفهوم الشعبي للقوة في الولايات المتحدة ينصرف إلى القوة العسكرية والجبر والتهديد، وأصبحت القوة مقرونة بالمغامرة، لأن اكتشاف الأراضي الجديدة واستخدام ثروات هذه الأراضي احتاج إلى القوة.

- الإحساس بالتميز: ساد اعتقاد بين الأمريكيين أن العالم الجديد هو أرض الميعاد، والمنحة السماوية التي تحققت للأقوياء والقادرين الذين تعاملوا معها بجسارة وقوة وروح المغامرة وسرعة السبق، وأن غيرهم الذين بقوا في العالم القديم وترددوا في خوض التجربة والمغامرة قد حُرموا منها، ومن هنا نشأ الإحساس بالتميز الأمريكي.

- العنف: صاحبَ العنف نشأة المجتمع الأمريكي، حيث تم التخلص من السكان الأصليين "الهنود الحمر"، بحجة أنهم غير مؤمنين بالله وغير قادرين على استغلال الموارد الطبيعية. كما كانت تحدث أعمال عنف متكررة بين مجموعات المهاجرين بلغت ذروتها بحدوث حرب أهلية بين الشمال والجنوب. ومازالت تحدث الآلاف من حوادث العنف والقتل سنوياً ويروح ضحيتها مجموعات كبيرة من الأفراد.

- البراغماتية (النفعية): يعتقد المجتمع الأمريكي أن لكل مشكلة حلاً، وأن نجاح الأفراد في المجتمع يجري من خلال نجاحهم في جمع الثروة، ولذلك أضحت الحركة تغلب على الفكر، وأصبحت الولايات المتحدة تهتم بالنفعية. وترتبط البراغماتية بفكرة المصلحة، فالأمريكي لا يهتم إلا بما يمثل مصلحة، وهو يصادق ويشارك

ويعادي من قبيل المصلحة وليس من قبيل الاتفاق أو الاختلاف حول مثل وقيم أخلاقية معينة. كما ترتبط البراغماتية بفكرة التجريب، حيث يحب الأمريكيون تجريب الأشياء الجديدة، بسبب الاعتقاد أن الأحدث قد يكون الأفضل.

وباستثناء فترة الحرب الأهلية، لم يواجه الأمريكيون قبل الحرب العالمية الثانية مشكلات أمنية خطيرة يمكن اختبار تأثيرها في الممارسة الديمقراطية في الولايات المتحدة، وذلك بسبب أن «الأمريكيين ليس لهم جيران، ومن ثم لم يكن أمامهم حروب كبيرة يواجهونها، ولا أزمات مالية ولا غزوات وفتوح يخشونها، ولا هم بحاجة إلى فرض ضرائب مرهقة، ولا إلى جيوش جرارة ولا إلى قادة عظام».[92]

كما أن المخاوف والمصالح والأهواء نفسها التي تمنع الأمم الديمقراطية من القيام بالثورات تمنعها كذلك من الإقدام على شن الحروب. فروح التطلع إلى المجد الحربي وروح الثورة كلتاهما تضعف في وقت واحد ولأسباب واحدة. فقد تزايد عدد المُلّاك، وهم أنصار السلام عادة، وازدادت الثروات الشخصية التي سرعان ما تلتهمها الحروب، والتلطف في آداب السلوك ورقة القلب، وتلك الميول إلى الشفقة التي يستدعيها تساوي الناس في أحوالهم المعيشية والتروي في التفهم الذي يجعل الناس لا يتأثرون نسبياً بالانفعالات العنيفة والخيالية التي تستثيرها الحروب في نفوس الجند. كل هذه الأسباب تتضافر على إخماد الروح الحربية.[93] ومع ذلك، فالحرب أمر تتعرض له جميع الأمم، الديمقراطية منها وغير الديمقراطية. ومهما كانت ميولها متجهة إلى السلام، فعليها أن تعد نفسها لرد أي اعتداء يقع عليها.

ويلاحِظ ألكسيس دي توكفيل أن رغبة القادة العسكريين في الترقي في الجيوش الديمقراطية تكاد تكون عامة، فهي رغبة ملحة دائمة تغذيها سائر الرغبات الأخرى وتقويها، ولا تخمد إلا بخمود الحياة نفسها. فمن السهل علينا أن نرى أن الجيوش التي يجب أن يكون الترقي فيها أبطأ ما يكون في أيام السلام هي جيوش البلاد الديمقراطية وحدها. ولما كان عدد وظائف كبار الضباط محدوداً بطبيعة الحال وعدد المتنافسين عليها

كبيراً وقانون المساواة الصارم يقتضي أن يُعامل الجميع على حد سواء، لم يكن لأحد أن يترقى بسرعة، بل إن كثيرين لا يستطيعون أن يترقوا البتة. وهكذا يتضح أن الرغبة في الترقي أعظم ما تكون في الجيوش الديمقراطية، وفرص الترقي أقل مما في جيوش البلاد الأخرى. فلا غرو في أن يكون جميع الطموحين الذين في الجيوش الديمقراطية متحمسين للحروب راغبين فيها كل الرغبة، إذ إنها تُحدث أمكنة شاغرة يمكن أن يُرقوا إليها وتسوغ انتهاك حرمة قانون الأقدمية الصارم.[94]

وقد سعى الآباء المؤسسون للولايات المتحدة الأمريكية إلى تأسيس حكومة شعبية تكون مستقرة وعادلة وحرة، في الوقت الذي تضمن فيه الأمن للمواطنين والممتلكات. ومن هنا، فإن ادعاء القادة الشرعية لا يرجع فقط إلى أنهم انتخبوا بصفة مسؤولين، ولكن إلى أن سلوكهم وصفاتهم كانت ممتازة. وقد استخدموا مصطلح "حكومة شعبية"، وليس "ديمقراطية"، حيث كانوا مدركين للمشكلات التي واجهت النظم الديمقراطية القديمة التي كانت أقل استقراراً، ولم يكن النظام الديمقراطي هو النظام الذي يحظى بأكبر قدر من الاهتمام آنذاك.[95]

ويمكن القول إن هناك أربعة مفاتيح رئيسية لتحليل آليات عمل النظام الأمريكي، وهي:

أولاً: الولايات المتحدة دولة فيدرالية

تعتبر الفيدرالية من أهم المفاتيح التي يمكن من خلالها الاقتراب من التفاعلات السياسية. فمنذ كتابة الدستور الأمريكي وحتى هذه اللحظة، لم يتوقف الجدل حول حدود الدور المنوط بالحكومة الفيدرالية مقابل ما ينبغي أن يظل من اختصاص حكومات الولايات، وهو الجدل الذي يتخلل الخطاب العام بشأن كل القضايا تقريباً ويؤدي دوراً محورياً في صناعة القرار بشأن كل منها.

وكانت الولايات المتحدة قد أرست بعد الحصول على الاستقلال في عام 1776 نظاماً كونفيدرالياً تمتعت فيه حكومات الولايات باستقلالية كبيرة أدت إلى شلل الحكومة

المركزية وعجزها عن الوفاء بأدوارها الأساسية، وعلى رأسها تكوين جيش قوي للدفاع عن الدولة الأمريكية الوليدة، إذ لم يكن للكونجرس حق فرض الضرائب اللازمة للإنفاق على الجيش، أو على أي شيء آخر في الواقع.[96]

وقد تدهورت أوضاع الاتحاد الكونفيدرالي في تلك الفترة، مما دعا الرئيس جورج واشنطن (أول رئيس أمريكي بعد الاستقلال) إلى الدعوة إلى مؤتمر يُعقد في فيلادلفيا عام 1787 ليعيد النظر في مواد الدستور الكونفيدرالي وتعديلها. لكن المجتمعين اتفقوا على كتابة دستور جديد تماماً أنشأ فيدرالية بدلاً من الكونفيدرالية، وقام على مجموعة من الحلول الوسطى التوفيقية التي تم التوصل إليها لإرضاء أصحاب المصالح المتعارضة التي عبرت عن نفسها في ذلك المؤتمر.

كان الشغل الشاغل للقائمين على كتابة الدستور الأمريكي الجديد هو حماية الحريات الفردية وحقوق الولايات المنضمة للاتحاد الجديد. ومن ثم، كان الهدف الرئيسي للذين شاركوا في المؤتمر هو إيجاد حكومة مركزية تمتلك من الصلاحيات ما يكفي فقط للقيام بعملها بكفاءة، مع حرمانها من الصلاحيات التي تمكنها من التعدي على الحقوق والحريات، بما في ذلك حقوق الولايات.

ومن ثم أنشأ الدستور الأمريكي نظاماً فيدرالياً يقوم في جوهره على مبدأ الرقابة والتوازن Checks & Balances كان هدفه الرئيسي هو تقييد كل المؤسسات السياسية عبر إعطاء غيرها صلاحيات واسعة للرقابة عليها وقمعها إذا ما تمادت في استخدام تلك الصلاحيات أو سعت لابتلاع صلاحيات غيرها. فتم إنشاء حكومة فيدرالية مكونة من مؤسسات ثلاث "تشريعية وتنفيذية وقضائية" توزعت صلاحيات كل منها على نحو لا يسمح لها بالانفراد بصنع القرار، هذا فضلاً عن تنظيم العلاقة بين تلك الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات على نحو يجعل كلاً منها رقيبة على الأخرى، ومشاركة لها في صنع القرار في الوقت نفسه. فقد ذكر الدستور صلاحيات بعينها للحكومة الفيدرالية وأخرى لحكومات الولايات، وصلاحيات ثالثة يتقاسمها الطرفان، ثم نص على أن كل ما لم يرد

ذكره من صلاحيات يظل من اختصاص الولايات. وبناء على ذلك، فقد أرسى الدستور علاقة جعلت كل طرف رقيباً على الآخر قادراً على ردعه عند اللزوم، بما لا يمكّن أياً منهم من انتهاك الحريات الفردية.[97]

وعلى الرغم من المد والجزر المستمر في طبيعة التوازن بين الطرفين، تظل العلاقة في جوهرها علاقة شراكة، فالحكومة الفيدرالية لا يمكنها في الواقع تنفيذ القوانين التي تصدرها من دون تعاون حكومات الولايات، وحكومات الولايات لا يمكنها تنفيذ سياستها من دون الأموال الفيدرالية التي تأتي إليها في شكل "منح" بعضها مشروط بانصياع الولايات لقواعد بعينها تفرضها الحكومة الفيدرالية. وربما تكون طبيعة العملية الانتخابية هي أحد أهم تجليات الطابع الفيدرالي للدولة، فهي عملية بالغة التعقيد والتشابك، لأن القواعد والقوانين الحاكمة لها تختلف اختلافاً كبيراً من ولاية إلى أخرى.[98]

كما ثار جدل آخر بين الولايات الكبيرة والولايات الصغيرة (من حيث عدد السكان)، فقد خشيت الأخيرة من أن يأتي الدستور الجديد ببنود تعطي نفوذاً أكبر للولايات الكبيرة في الاتحاد الفيدرالي الجديد، على حين كانت الولايات الكبيرة تسعى فعلاً إلى مزيد من النفوذ الذي يعكس حجمها. ومن هنا جاء الدستور بمجموعة من الترتيبات التي تعطي لكل فريق بعضاً مما أراد، فكان أن أنشأ مؤسسة تشريعية فيدرالية من مجلسين، أحدهما يعطي مزيداً من الثقل للولايات الأكبر، في حين يستجيب الثاني لمطلب الولايات الصغيرة. فقد أنشأ الدستور مجلساً للنواب يتم تمثيل الولايات فيه على أساس عدد السكان، وبذلك تحصل الولايات الأكبر على عدد أكبر من المقاعد، بينما تمثل الولايات كلها، بغض النظر عن عددها، بالتساوي في مجلس الشيوخ، حيث لكل ولاية عضوان.[99]

أما انتخاب الرئيس، فقد عكس التوازن نفسه؛ إذ نص الدستور الأمريكي على انتخاب الرئيس انتخاباً غير مباشر عبر ما يُسمى المجمع الانتخابي Electoral College، حيث يجري انتخاب المنتخِبين Electors وفق شروط يحددها المجلس التشريعي في كل

ولاية، ويجري توزيعهم بين الولايات بحيث يكون لكل ولاية عدد من الأصوات الانتخابية مساوٍ لعدد أعضائها في مجلسي النواب والشيوخ معاً، ومن ثم صار لكل ولاية على الأقل ثلاثة أصوات انتخابية (عضوان في مجلس الشيوخ وعضو واحد على الأقل من مجلس النواب وفقاً لحجم السكان)، وبذلك يبلغ مجموع عدد أعضاء المجمع الانتخابي 538 منتخِباً، وهو عدد ثابت، لأنه مساوٍ لعدد أعضاء مجلس الشيوخ "100 عضو" ومجلس النواب "435 عضواً"، فضلاً عن ثلاثة أصوات لواشنطن العاصمة.[100]

ويقوم انتخاب الرئيس عبر قاعدة "الفائز يحصل على كل شيء" "Winner Takes All؛ بمعنى أن المرشح الذي يحصل على أعلى نسبة من الأصوات الشعبية في الولاية "أي أصوات الناخبين" يفوز بكل أصوات تلك الولاية في المجمع الانتخابي، على حين لا يحصل منافسه على شيء على الإطلاق، ولا يُشترط أن تكون النسبة العليا هذه أغلبية بالضرورة. ومن هنا يأتي التباين الكبير بين الأصوات "الشعبية" التي يحصل عليها المرشح والأصوات "الانتخابية".[101]

ولا تكفي نصوص الدستور وحدها للإلمام بطبيعة التوازن الراهن بين دور الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، فالعلاقة بينهما ليست ثابتة مستقرة عبر التاريخ، ولكنها علاقة دينامية يشكلها الواقع السياسي والظرف التاريخي، جنباً إلى جنب مع نصوص الدستور. ويمكن القول بصفة عامة إن التطورات التاريخية التي شهدتها الولايات المتحدة طوال القرن العشرين قد ساعدت على حدوث اتساع ملحوظ في أدوار الحكومة الفيدرالية.[102]

وفي واقع الأمر أدت المحكمة العليا دوراً مهماً في اتساع دور الحكومة الفيدرالية عبر تفسيرها للدستور على نحو يعطي للكونجرس صلاحيات واسعة. فعلى سبيل المثال، ارتكزت المحكمة العليا في ذلك على فقرة محددة من الدستور تنص على أنه يحق للكونجرس اتخاذ ما يجده لازماً ومناسباً لتنفيذ صلاحياته المنصوص عليها في الدستور، ومن ثم صارت تنظر إلى أي تشريع خلافي يصدر عن الكونجرس من زاوية ما إذا كان ضرورياً لقيام الكونجرس بواجباته المنصوص عليها دستورياً.[103]

ويتكون الكونجرس في إطار الصيغة الفيدرالية من أعضاء يمثلون ناخبيهم بالدرجة الأولى، سواء كان ذلك التمثيل للولاية بأكملها (في مجلس الشيوخ) أو بإحدى دوائرها (في مجلس النواب). وتؤثر الفيدرالية أيضاً في طبيعة المؤسسات السياسية نفسها، فالصيغة الفيدرالية وحدها هي التي تشرح طبيعة الاختلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ. فقد نشأ مجلس الشيوخ لحماية الولايات الأصغر التي قد تجد نفسها في موقع الأقلية في مجلس النواب الذي يقوم التمثيل فيه على أساس عدد السكان. ومن ثم عكست كل القواعد الحاكمة لعمل مجلس الشيوخ ذلك الطابع، فصار المجلس يعطي حقوقاً هائلة للأقلية - أي أقلية - خصوصاً من الناحية العددية. فعلى سبيل المثال، فإن كثيراً من عمل مجلس الشيوخ يجري عن طريق أغلبية الثلثين وليس الأغلبية البسيطة كما هي الحال في مجلس النواب، الأمر الذي يعطي ثقلاً كبيراً للأقلية، حيث يصبح بإمكانها إبطال ما تريده الأغلبية إذا لم تكن هذه الأغلبية قوية متماسكة.[104]

ثانياً: طبيعة التوازن بين المؤسسات السياسية الثلاث: التشريعية والقضائية والتنفيذية

لم ينشئ الدستور الأمريكي فصلاً بين السلطات، ولكن أنشأ مؤسسات منفصلة تتقاسم السلطات، فالعلاقة بين المؤسسات الفيدرالية الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، تقوم على التوازن والرقابة المتبادلة، أي تمكين كل من هذه المؤسسات من صلاحيات بعينها في مجالها، ثم إعطاء المؤسستين الأخريين ما يجعل كلاً منهما قادرة على ردع الأولى إذا ما توسعت في تلك الصلاحيات أو سعت للانفراد بصنع القرار.[105]

فعلى سبيل المثال، فإن سلطة التشريع من اختصاص الكونجرس، ولكن الدستور أعطى الرئيس الحق في أن يقترح على الكونجرس مشروع قانون إذا ما وجد في ذلك ضرورة وأولوية. وللرئيس أيضاً أن يستخدم حق الفيتو ضد مشروعات القوانين التي تصدرها المؤسسة التشريعية، والتي تحتاج إلى توقيع الرئيس. ولكن يجوز للكونجرس أن يلغي فيتو الرئيس إذا ما صوّت ثلثا أعضاء كل من المجلسين على ذلك، وعندئذ يصبح القانون سارياً من دون توقيع الرئيس. أما إذا امتنع الرئيس عن التوقيع في غضون عشرة

أيام من وصول المشروع إليه رسمياً فإن القانون يصبح نافذاً من دون توقيعه، كما هي الحال في مشروع قانون القدس، باستثناء واحد هو حالة فض الدورة. ففي هذه الحالة، إذا لم يوقع الرئيس يصبح القانون لاغياً، وهو ما يُعرف بـ "فيتو الجيب" Pocket Veto.

وللرئيس أيضاً أن يصدر قرارات تنفيذية لها قوة القانون، وهي التي جرت العادة أن تكون ذات طابع إجرائي لتنظيم العمل في إحدى هيئات الجهاز التنفيذي، إلا أن بعض الرؤساء قد توسعوا في استخدامها لتشمل قضايا تقع في اختصاص الكونجرس، مما جعل هذه القرارات موضع صراع دائم بين المؤسستين وصل في بعض الأحيان إلى المحاكم للبت في الأمر.

وفي حين وضع الدستور السلطة التنفيذية في يد الرئيس، فإنه أعطى لكل من المؤسستين التشريعية والقضائية من الصلاحيات ما يمكنها من ردع الرئاسة عند اللزوم. ولعل أهم ما يمتلكه الكونجرس على الإطلاق هو ما يُسمى بـ "نفوذ المحفظة" The Power of the Purse؛ إذ لا يمكن للرئيس إنفاق دولار واحد من دون موافقة الكونجرس، ومن ثم فإن للرئيس أن يُعد السياسة العامة للدولة ولكن لا يملك تنفيذها من دون موافقة الكونجرس الذي يوفر التمويل اللازم لها. وللرئيس أن يعين رموز إدارته وقضاة المحكمة العليا والمحكمة الفيدرالية في المستويات الأدنى، إلا أن أياً من هؤلاء لا يتسلم مهمات منصبه إلا بعد تصديق مجلس الشيوخ. وللرئيس أن يعقد المعاهدات ولكن على مجلس الشيوخ أيضاً التصديق عليها. ويمكن للكونجرس من خلال هذه الصلاحيات أن يتسبب في شل الجهاز التنفيذي وتعويق قدرة الرئيس على أداء مهماته.[106]

أما المؤسسة القضائية، فصحيح أن الرئيس هو الذي يعين قضاة المحكمة العليا، لكن القاضي بمجرد تعيينه يتولى منصبه مدى الحياة ولا يمكن للرئيس عزله. وصحيح أن مجلس الشيوخ وحده هو الذي يصدق على تعيين القضاة وهو الذي يعزلهم، لكن القضاة

يمكنهم الحكم بعدم دستورية القوانين التي يصدرها الكونجرس. وفي هذه الحالة يمكن للكونجرس، إذا أراد، أن يعدل الدستور وهي عملية بالغة الصعوبة، حيث تتطلب موافقة ثلثي أعضاء كل مجلس، ثم ثلاثة أرباع الولايات الخمسين على التعديل.

ثالثاً: طبيعة النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية

لا يوجد في الدستور الأمريكي كلمة واحدة بخصوص الأحزاب السياسية، فهو لم ينص على وجودها ولم ينظم عملها، ومع ذلك نشأت الأحزاب الأمريكية منذ فترة مبكرة من عمر الدولة الأمريكية. فالحزب في الولايات المتحدة هو بالأساس عبارة عن كيان مصمم خصيصاً بغرض الفوز في الانتخابات، من غير أن يعني ذلك أن لهذا الحزب أجندة سياسية ثابتة وواضحة المعالم تعبر بالضرورة عن كل من ينتمون إليه ويفوز بموجبها الحزب بأصوات الناخبين. وهو في ذلك يختلف عن الأحزاب الأوروبية التي تقدم أيديولوجية واضحة أو توجهات متماسكة، ثم تفوز على أساسها في الانتخابات. لذلك فإن البرنامج العام للحزب الأمريكي والذي يصدره الحزب كل أربعة أعوام لا يتحول بالضرورة إلى برنامج عمل سياسي عند فوز رموز الحزب، سواء بالرئاسة أو بالكونجرس أو حتى بالاثنين معاً.[107]

ولا يقوم الانتماء الحزبي لدى المواطنين في الولايات المتحدة على عضوية مسجلة أو دفع رسوم سنوية أو حضور اجتماعات دورية. والحزب السياسي في الولايات المتحدة لا يقوم على تسلسل واضح يخضع لقيادة مركزية مثلاً يتم من خلالها تصعيد الكوادر المختلفة عبر أروقة الحزب ومستوياته التنظيمية. ولأي مواطن أن يرشح نفسه رافعاً شعار أحد الحزبين، من دون استشارة الحزب بالضرورة، ثم يخوض المعركة الانتخابية بأموال يجمعها بنفسه وبشكل مستقل عن الحزب، ثم يتوقف حصوله على ترشيح الحزب على نسبة أصوات الناخبين التي يحصل عليها في أصوات شعبية، أي من دون أن يعني ذلك مساندة تنظيمية من ذلك الحزب.

بعبارة أخرى، فإن المرشح الذي يخوض المعركة الانتخابية لاحقاً باسم الحزب ضد الحزب المنافس إنما يفوز بالترشيح من دون أن يعني ذلك أي تأييد من ذلك الحزب، وهو التأييد الذي يأتي بعد فوزه بالترشيح لا قبله.

وحين يفوز هذا المرشح بالمنصب، فإنه لا يوجد ما يلزمه بمواقف حزبه. ومن ثم، فإن من الطبيعي تماماً أن نجد عضواً في الكونجرس يصوت بانتظام ضد الأغلبية في حزبه، ومع ذلك يعود لدائرته الانتخابية، ويعيد ترشيح نفسه لفترة تالية باسم الحزب نفسه فيفوز مرة أخرى.

والحزب في الولايات المتحدة هو عبارة عن ائتلاف واسع يتسم بالسيولة، ويضم في داخله قوى وتيارات عدة. هذه القوى والتيارات لا تتفق بالضرورة على مواقف موحدة إزاء كل القضايا العامة، إذ توجد في ما بينها تباينات كثيرة تتسع في بعض الأحيان لتضم طرفي النقيض. بعبارة أخرى، فإن الحزب الأمريكي هو بمنزلة مظلة واسعة تضم تحتها تيارات عدة لها مواقف متباينة بل ومتعارضة في بعض الأحيان، فلا توجد للحزب في الولايات المتحدة منظومة واحدة من المصالح القومية التي يدافع عنها ويسعى لتحقيقها، إذ إن فروع الحزب في الولايات المتحدة تحدد أولويات مختلفة على أساس المصالح المحلية وحسابات المكسب والخسارة في الولاية. ومن ثم، فإن الخطوط العامة العريضة التي يعبر عنها الحزب تكون بمنزلة توليفة من هذه المصالح مجتمعة، لا تنعكس كلها بالضرورة على المستوى الفيدرالي للحزب.

إن وجود حزبين كبيرين هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي لا يعني عدم وجود أحزاب أخرى، ولكن معناه أن هذين الحزبين وحدهما دون غيرهما هما اللذان يمتلكان فرصة موضوعية للفوز بالمناصب العامة.

رابعاً: جماعات المصالح ودورها في العملية السياسية

تتقدم الولايات المتحدة نظم العالم السياسية من حيث الحيوية التي تتمتع بها نشاطات جماعات المصالح وتعدديتها المذهلة، وهي تعددية تتناسب مع التعددية الكبيرة التي يتسم

بها المجتمع الأمريكي إثنياً وجغرافياً وثقافياً ودينياً...إلخ. إلا أن الفترة منذ بداية السبعينيات من القرن العشرين وحتى الآن شهدت تزايداً مطرداً في عدد جماعات المصالح نتج من مجموعة من العوامل. فقد أدى تشابك القضايا وتعقّدها في مجتمع ما بعد الصناعي مثل المجتمع الأمريكي إلى بروز مجموعة جديدة من القضايا صار هناك اهتمام بها لدى فئات بعينها من المواطنين. فنشأ نوع جديد من جماعات المصالح لم يكن معروفاً من قبل، وهو ما يُسمى "جماعات المواطن" Lobby Group. ويختلف هذا النوع عن غيره في أنه عبارة عن جماعات لا تسعى في الواقع إلى تمثيل مصلحة فئة بعينها، ولكن تسعى إلى حماية الصالح العام مثل جماعات المستهلكين أو تلك التي تسعى لوضع قيود على نفوذ جماعات المصالح التقليدية. ومن ثم، فإن هذه التنظيمات تكون صاحبة قضية، لا تقوم العضوية فيها على أساس وظيفي أو فئوي ولكن على أساس الإيمان بتلك القضية. فأهدافها لا تعود بنفع مباشر على أعضائها وحدهم ولكن على المجتمع كافة. وقد وصل عدد هذه الجماعات إلى أكثر من 30 ألف منظمة أدى انتشارها السريع إلى زيادة عدد الفاعلين المهتمين بكل قضية من القضايا العامة، أي إلى فك احتكار جماعات المصالح التقليدية لممارسة النفوذ على صانع القرار.[108]

وقد أدى كل ذلك إلى حدوث تعددية مذهلة في جماعات المصالح التي تسعى كلها للتأثير في صنع القرار عبر القنوات المختلفة، ما يؤدي إلى إغراق صانع القرار بالمعلومات المتضاربة والمتناقضة أحياناً، وهو ما وصفه أحد الباحثين بأنه يؤدي إلى ما يشبه تصلب الشرايين أو ما صار يعرف بانسداد شرايين الديمقراطية، لأن كلاً منها تسعى للحفاظ على مكتسباتها بغض النظر عن فاعليتها للمجتمع كله.

وتتيح جماعات المصالح في الولايات المتحدة أساليب عدة للتأثير في صنع القرار، وهي أساليب تحكمها مجموعة من القوانين، وإن كانت هذه المنظمات قد برعت في استغلال ثغرات تلك القوانين والالتفاف حولها. ومن هذه الأساليب:

- تمويل الحملات الانتخابية: تنفق جماعات المصالح ببذخ على الحملات الانتخابية لكل المناصب الفيدرالية، ما يفرز في ما بعد قرارات سياسية تستجيب لمصالح هؤلاء على حساب مصالح الجماهير غير المنظمة، والتي لا تملك الأموال للدفاع عن رؤاها ومطالبها، إلا أن كل هذه الأموال وهذا النفوذ الذي تمارسه جماعات المصالح إنما يتم ذلك في واقع الأمر في إطار الشرعية، وهو في معظم الأحوال يحدث من دون انتهاك للقوانين.

- الاتصال المباشر والمستمر: يعتبر الاتصال المباشر من أهم الأساليب التي تستخدمها جماعات المصالح، وأكثرها شيوعاً، وهو المعروف تقليدياً بالضغط Lobbying وحتى تقوم أي جماعة بهذا الدور، فإن عليها أن تختار ممثلاً لها يجري تسجيله رسمياً لدى مجلسي الكونجرس بهذه الصفة. وفي بعض الأحيان تقوم بعض هذه التنظيمات بفتح مكاتب لها في واشنطن لتقوم بهذه المهمة، بينما تقوم جماعات أخرى بالتعاقد مع محام أو مكتب محاماة للقيام بهذا الدور لمصلحتها.

- العمل على مستوى القاعدة: تسعى جماعات المصالح للتأثير في الدائرة الانتخابية لعضو الكونجرس، والتي تقوم بالضغط على العضو الذي صار يستجيب لمثل هذه الضغوط أكثر مما يستجيب في حالة اتصال ممثلي جماعات المصالح المباشر به؛ فالعضو يفضل أن يستمع إلى ناخب واحد في دائرته أكثر من الاستماع إلى عشرات من ممثلي اللوبي في واشنطن. ولذلك تقوم جماعات المصالح بحملات تعبئة ضخمة داخل الدوائر تشرح فيها مواقفها وتسعى لاستمالة أكبر عدد ممكن من المواطنين، عبر توضيح أهمية هذا الموقف بالنسبة إلى الكونجرس وتأثيره في حياتهم، ثم تطلب من هؤلاء الاتصال بممثل الدائرة في الكونجرس.[109]

أما في ما يتعلق بالموضوع الرئيسي للكتاب، وهو المواءمة بين الأمن القومي والديمقراطية، فسيجري في الفصل الثالث استعراض خلفية تاريخية للتجربة الأمريكية في هذا المجال.

تعريف الأزمة وتحديد أهم سماتها

مفهوم الأزمة في اللغة والاصطلاح

كلمة أزمة ليست حديثة العهد، فقد عُرفت الكلمة منذ العهد الإغريقي في القرن الرابع قبل الميلاد، بمعنى نقطة التحول الحرجة في حياة المريض، واستخدمها العرب كذلك بالمعنى نفسه. وفي القرن السادس عشر شاع استخدام هذا المصطلح في المعاجم الطبية، وتم اقتباسه في القرن السابع عشر للدلالة على ظهور مشكلات اجتماعية خطيرة أو لحظات تحول فاصلة في تطور العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتم استعمال المصطلح بعد ذلك في مختلف فروع العلوم الإنسانية، وبات يعني مجموعة الظروف والأحداث المفاجئة التي تنطوي على تهديد واضح للوضع الراهن المستقر في طبيعة الأشياء.[110]

تفيد كلمة الأزمة في اللغة العربية بمعنى الضيق والشدة، يقال أزَمَت عليهم السنة أي: اشتد قحطها، وتأزَم أي أصابته الأزمة. وكلمة أزمة باللغة الإنجليزية هي Asthma وتعني نفس المفهوم الطبي. وعلى الرغم من أن أدبيات بحوث السلام استخدمت كلمة Crisis، فإن المعنى الطبي هو الغالب في التسمية من ناحية المضمون لا من ناحية الاسم.[111] ويعرّف معجم ويبستر Webster الأزمة بأنها «نقطة تحول إلى الأفضل أو الأسوأ، وهي لحظة حاسمة، أو وقت عصيب، أي وضع وصل إلى مرحلة حرجة».

وتوجد تعريفات متعددة للأزمة في الأدبيات العربية، فيذهب أحد تلك التعريفات إلى أن الأزمة هي «خلل يؤثر تأثيراً مادياً في النظام كله، ويهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها النظام».[112] ويذهب تعريف آخر للأزمة بأنها «حدث مفاجئ "غير متوقع" يؤدي إلى صعوبة التعامل معه، ومن ثم ضرورة البحث عن وسائل وطرق لإدارته بشكل يحد من آثاره السلبية».[113]

تعريف الأزمة السياسية وتحديد أهم سماتها

تعني الأزمة السياسية في أوسع معانيها «موقفاً مفاجئاً يُهدد بتحول جذري في الوضع القائم بسبب المفاجأة وضيق الوقت المتاح لاتخاذ القرار، والتهديد القائم للمصالح الحيوية». وبهذا المعنى تحدث الأزمة للفرد، كما تحدث للجماعة والدول.[114]

وتتسم الأزمة بعدة سمات، من بينها:[115]

- أنها نقطة تحول جوهري في تطور الأحداث الجارية.
- موقف يتطلب عملاً عاجلاً، يستدعي التدخل الفوري لمنع تدهور الأمور.
- موقف يهدد أولويات النظام القائم، أو يهدد النظام في وجوده.
- من المتوقع أن تقود إلى نتائج مهمة ذات آثار محورية على أطرافها.
- وجود أحداث محورية تفرز مجموعة نتائج جديدة تماماً.
- تشكل موقفاً عصيباً يتزايد فيه الغموض بشأن طبيعة الموقف المطروح والبدائل المتاحة.
- عدم القدرة على التحكم في الأحداث أو في نتائجها.
- الإحساس بالأهمية القصوى لما يجري Urgency مما يشكل ضغطاً على الأطراف المسؤولة عن إدارتها.
- قلة المعلومات الصحيحة المتاحة (وبالذات في الدول المتخلفة حيث لا توجد برامج محاكاة الأزمات: منع الأزمة والتحذير من وقوعها وإدارة الأزمات)، أو برامج الإنذار المبكر للأزمات.
- الضغوط المفروضة بسبب ضيق الوقت.
- ارتفاع حدة التوتر بين أطراف الأزمة.

مدارس دراسة الأزمة

نظراً لتعدد تعريفات الأزمة بتعدد الباحثين، فقد جرت محاولات لتجميع تلك التعريفات في مجموعات فكرية معينة، من أهمها مدرسة النظم، ومدرسة صنع القرار، ومدرسة بحوث السلام. وترتبط تلك المدارس بعضها ببعض، ولكنها تتميز من حيث التركيز على حيز معين. وعلى سبيل المثال تركز مدرسة النسق ومن أنصارها كينيث بولدنج وأوران يونج وكورال بيل وتشارلز ماكليلاند على أن الأزمة الدولية هي نقطة تطور في نظام دولي ما عام أو فرعي، وأنها تزيد من احتمالات الحرب واللجوء إلى استخدام القوة العسكرية بدرجة تُهدد باختلال وظيفي للوضع القائم.[116]

أما مدرسة صنع القرار فقد اهتمت بتحديد خصائص موقف الأزمة؛ كالمفاجأة والتهديد وقصر الوقت المتاح، كما ركزت على الأزمة من خلال اتخاذ القرار. ومن أهم رواد مدرسة صنع القرار هيرمان كان وجيمس روبنسون وأنتوني فينر وتشارلز هيرمان ومارجريت هيرمان ورايموند كوهين. وقد اتخذت مدرسة بحوث السلام اتجاهاً توفيقياً يجمع بين بعض عناصر تعريف الأزمة كما جاءت في مدرستي النظم وصنع القرار. وقد عرّف جيمس روبنسون وتشارلز هيرمان ومارجريت هيرمان الأزمة بأنها «موقف أو حدث يشكل تهديداً لشيء موضع اهتمام طرف آخر بدرجة كبيرة». وقد قسموا الأزمة إلى نوعين هما:[117]

- الأزمة الشديدة The Most Loaded Crisis: يكون الفعل فيها مفاجئاً وغير متوقع، ويتضمن درجة عالية من التهديد للأهداف، ويتعين على صانع القرار الرد الفوري.

- الأزمة الأقل شدة The Least Crisis: تشبه الموقف الاعتيادي حيث الفعل متوقع من قبل صانع القرار، ويتضمن درجة أقل من التهديد في إطار وقت قراري متسع.

ومجمل تركيز هذه المدرسة أن الأزمة الدولية نابعة من موقف يتسبب في حدوث تغيير في البيئة الخارجية أو الداخلية التي تؤثر في القرار السياسي من ثلاث زوايا رئيسية:

- وجود تهديد لقيم أطراف الأزمة ومصالحها وأهدافها.
- محدودية الوقت المتاح لاتخاذ القرار.
- وجود عنصر المفاجأة، بحيث يفاجئ تصاعد الأحداث صانع القرار ومتخذه على حين غرة.

حاول رواد هذه المدرسة قدر طاقتهم إيجاد اجتهادات خاصة نحو تدقيق اتخاذ القرار وقت الأزمة في ما يتعلق بعناصر التهديد وضيق الوقت والمفاجأة، من خلال وسائل عدة منها توفير المعلومات من خلال برامج المحاكاة والتحذير من الأزمة. وعلى الرغم من التشابه بين مدرسة النظم ومدرسة صنع القرار في دراسة الأزمة، فإن مدارس صنع القرار تركز على مواقف معينة في أوقات معينة وتدرس حالات محددة في أزمات أنظمة الحكم المقارنة.

إدارة الأزمة

تعني إدارة الأزمة التعامل مع عناصر موقف الأزمة باستخدام مزيج من أدوات المساومة الضاغطة والتوفيقية، بما يحقق أهداف الدولة ويحافظ على مصالحها الوطنية، وهي أيضاً عبارة عن محاولة لتطبيق مجموعة من الإجراءات والقواعد والأسس المبتكرة، تتجاوز الأشكال التنظيمية المألوفة وأساليب الإدارة الروتينية المتعارف عليها، وذلك بهدف السيطرة على الأزمة والتحكم فيها وتوجيهها وفقاً لمصلحة الدولة. ومن ثم، فإن إدارة الأزمة Crisis Management تعني معالجتها على نحو يمكّن من تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف المنشودة والنتائج الجيدة.

ومن بين التعريفات التي قدمت لمفهوم إدارة الأزمة أنها نظام يُستخدم للتعامل مع الأزمة بهدف تجنب وقوعها، والتخطيط للحالات التي يصعب تجنبها، بهدف التحكم في النتائج، والحد من الآثار السلبية. ومن ثم، فلابد من أن تشتمل على خطوات لتقليل مخاطر حدوث الأزمة. وتختلف إدارة الأزمة بالمعاني السابقة عن مفهوم "الإدارة بالأزمة"

Provocation of Crisis والذي يعبر عن آلية تقوم على خلق الأزمة وإثارتها، والإعداد المسبق لها، والتخطيط المبكر لوقوعها بهدف تحقيق مصالح محددة، وهي قدرة لا تتوافر إلا لعدد محدود من الدول والمنظمات التي تمتلك من القوة والوسائل ما يمكنها من خلق الأزمة وإدارتها بما يحقق أهدافها.[118]

كانت أزمة الصواريخ الكوبية بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق عام 1962 نقطة التحول المركزية نحو تحويل إدارة الأزمة إلى حقل علمي مستقل. وقد أدرك الجميع، ومن بينهم وزير الدفاع الأمريكي الأسبق روبرت مكنمارا أنه من الآن فصاعداً لم يعد هناك ما يُسمى بالاستراتيجية، بل إدارة الأزمة. ومنذ ذلك الحين، صارت ألفاظ إدارة الأزمة وإدارة الصراع وأدبياتها هي اللغة السائدة في العلاقات الدولية. حددت أدبيات دراسة الأزمة الدولية بعض العوامل التي تُعتبر مصادر للأزمات الدولية، ومن بينها العوامل الاقتصادية، والنزعة العسكرية، وأنظمة الأحلاف. إلا أن أحد الدارسين وجد من تحليله لسبع حالات دراسية تتمثل في الحربين العالميتين الأولى والثانية، وحرب عام 1967 بين العرب وإسرائيل، وأزمة فيتنام، وأزمتي الخليج الأولى والثانية أنه لم يكن لأي من العوامل السابقة دور في اندلاع تلك الأزمات، وأن شخصيات القادة والبيئة النفسية لهم كانت أكثر حسماً.[119]

خلاصة

تم في هذا الفصل تعريف المفاهيم الأساسية التي يستخدمها الكتاب، وهي: مفاهيم الأمن القومي والديمقراطية والأزمة، وذلك في إطار هدف الكتاب المتمثل في التعرف على أسباب حدوث صراعات بين الاعتبارات الأمنية ومبادئ حكم القانون في أوقات الأزمات. وقد توصل إلى أن مفهوم الأمن القومي قد تم تحميله في نشأته الغربية الأمريكية بأهداف سياسية، حيث برز على أنه محور للسياسات الخارجية للدول العظمى في فترة الحرب الباردة والاستقطاب الدولي، والتي واكبتها مظاهر عدم استقرار وعدم أمن في الدول الصغرى، وأدى ذلك إلى زيادة الاهتمام بالأمن القومي في مختلف دول العالم،

وأصبح الأمن القومي فرعاً جديداً في العلوم السياسية، وظهرت نظريات ومدارس مختلفة تناولت دراسة الأمن القومي من زوايا مختلفة (عسكرية، واقتصادية، ومجتمعية وغيرها)، بالإضافة إلى دراسة المستويات المتعددة للأمن القومي، سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي (الإقليمي والعالمي)، وحدود التداخل والتشابك بين تلك المستويات.

كما تم التمييز بين مفهوم الأمن القومي والمفاهيم الأخرى الشبيهة به، ودراسة عوامل قوة الأمن القومي وعوامل التهديد، وتوضيح أهم مدارس التفكير في العلاقات الدولية في ما يخص قضايا الأمن القومي، وهي النظرية الواقعية والنظرية الثورية والنظرية الليبرالية.

وتبنّى الكتاب المفهوم الواسع للأمن القومي الذي لا يقصره على دراسة البعد العسكري، بل يشمل أيضاً الأبعاد المختلفة (العسكرية وغير العسكرية، الخارجية والداخلية) لمفهوم الأمن، مع مراعاة عدم توسيع المفهوم إلى ما لا نهاية، ولكن وفق منطق تحليلي يقبل التعديل والتطوير حسب الظروف المجتمعية محل البحث، مما يتفق مع نسبية مفهوم الأمن وأبعاده، ويواكب التطور العصري والمنهجي في الكتاب، ويمكن من استيعاب المتغيرات الجديدة في ظاهرة الأمن القومي.

أما في المحور الثاني فقد تم التعريف بمفهوم الديمقراطية وتوضيح أهم أبعاده، واستعراض أهم الأشكال الدستورية والتنظيمية المرتبطة بالديمقراطية، ودراسة المداخل الرئيسية لتحليل العملية الديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية. وتم في المحور الثالث تعريف مفهوم الأزمة وتوضيح أهم سماتها، والمحاولات التي جرت لتجميع تلك التعريفات في مجموعات فكرية معينة، من أهمها مدرسة النظم، ومدرسة صنع القرار، ومدرسة بحوث السلام.

الفصل الثاني

العلاقة بين الأمن القومي وكلٍّ من الديمقراطية والسلام الدولي

تأثير أزمات الأمن القومي في الديمقراطية

لا تقتصر إمكانية حدوث صراع بين اعتبارات الأمن ومتطلبات الديمقراطية على الحقبة المعاصرة؛ فالرومان القدماء طوروا مؤسسات وطرقاً خاصة للتعامل مع المواقف التي هددت الجمهورية، سواء خارجياً أو داخلياً. وفي الوقت الواقع بين سقوط الجمهورية الرومانية ونهاية القرن الثامن عشر كانت هذه القضية نظرية فقط؛ لأنه لم تكن هناك أي حكومات ديمقراطية أو حتى حكومات يجري انتخابها بوساطة نوع ما من حكم الأغلبية.[1]

تطور دراسة القضية في الأدب الأكاديمي

بدأ النقاش بشأن تأثير الأمن القومي في الديمقراطية ينمو على الساحة السياسية ويظهر في الأدب الأكاديمي في النصف الأول من القرن العشرين، وبخاصة في السنوات ما بين اندلاع الحرب العالمية الأولى وتأسيس الديمقراطيات في أوروبا الغربية في نهاية الحرب العالمية الثانية. ولكن مع تشكيل منظمة شمال الأطلسي "حلف الناتو"، ومعاهدة التعاون والصداقة والمساعدة المشتركة "حلف وارسو"، والتهديد المتنامي بنشوب حرب نووية في عقد الخمسينيات، أدار علماء السياسة انتباههم إلى قضايا أخرى. وقد حولت المواثيق الإقليمية بعض الصراعات التي ما بين دول فرادى إلى صراعات عالمية بين القوى العظمى في العالم، مما قلل الاهتمام العام بالوسائل والإجراءات والحلول التي تتبناها كل دولة.[2]

وقد أصبحت المسائل المرتبطة بالأمن القومي للدولة واعتبارات القانون وتأثيراتها في الديمقراطية موضوعاً للنقاش العام في أوروبا في عام 1970. ففي هذا الوقت كان الاهتمام متركزاً في احتمال حدوث تدمير داخلي ضد الحكومات الديمقراطية. وعلى أي حال، فإن معظم هذه الدول لم تكن ديمقراطية بالمعنى الصحيح للكلمة، وأكثر من ذلك فإن معظم الأسباب التي تم تقديمها لتبرير وجود حكومة عسكرية ووقف الحريات المدنية وفرض إجراءات الطوارئ كانت تتعلق بوجود تهديد خارجي خطير.

وكان الصراع بين الكاثوليك والبروتستانت في أيرلندا قد أصبح أكثر صعوبة في عام 1969. وفي ألمانيا قامت مجموعة تدعى بادر-مينوف Baader-Meinhof بهجمات إرهابية أثارت ذعر المواطنين. وبدءاً من عام 1968 قامت الألوية الحمراء بتهديد النظام القائم. وفي إسبانيا قامت حركة إيتا الانفصالية بالاستمرار في استخدام وسائل العنف حتى عقب تأسيس الحكم الديمقراطي. وفي كندا قام الانفصاليون بأعمال عنف في مقاطعة كيبك، وفي أجزاء أخرى من العالم وبخاصة في آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، واجهت دول عديدة (الكوريتان، وتايوان، ومنطقة الهند الصينية، ودول إفريقية عديدة) مشكلات خطيرة تتعلق بكيفية مواجهة التهديدات الخارجية. إن معظم تلك الدول لم يكن ديمقراطياً بالمعنى الحقيقي للكلمة. كما أن أحد الأسباب التي قدمت لتبرير وجود حكومة عسكرية، ووقف الحريات الفردية، وفرض إجراءات الطوارئ هو وجود تهديد خارجي خطير (كوريا الجنوبية، تايوان، باكستان، إثيوبيا، الصومال).[3]

أما في ما يتعلق بدراسة العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، فيعد من الموضوعات التي اهتمت بها العلوم السياسية، وبخاصة حقول الفكر السياسي والحكومات المقارنة والعلاقات الدولية. فمنذ أفلاطون، عامل الفكر السياسي وفلسفة القانون الحرية والأمن بوصفهما مكونين أساسيين للسياسات لأنهما يعبران عن الطموحات الإنسانية. وعلى الرغم من ذلك، فقد تمت معاملة المفهومين على أنهما متناقضان، نظراً لاختلاف النظام القيمي لكل منهما.[4]

كان الدارسون لتلك القضية يفضلون إما النظام والأمن وإما الحرية والديمقراطية، حيث إن كلا المفهومين وفقاً للدراسات التي أجريت حولها يمكن تحقيقه فقط على حساب الآخر. وتحتوي كتابات توماس هوبز وباروخ سبينوزا على تفسيرات فكرية معروفة جيداً حول هذا الاستقطاب، ويشرح ذلك بصورة جزئية لماذا يُقال إن الديمقراطيات، إذا لم تقم بانتهاك الحريات التي تأسست بناء عليها، تكون غير مستعدة للتعامل بشكل جيد مع التهديدات التي يتعرض لها أمنها.[5]

وقد استمر النقاش حول تلك القضية في الدول الديمقراطية الحديثة، واعتبرت تلك القضية من المشكلات الرئيسية التي تواجه النظم السياسية، وبخاصة في الدول التي عانت - ولا تزال - جراء التوترات التي قد تحدث بين الاحتياجات الأمنية، مثل الحاجة إلى السرية في ما يتعلق بتفاصيل الخطط والعمليات العسكرية، ومتطلبات الديمقراطية في الجانب الآخر، وبخاصة في ما يتعلق بمراقبة المواطنين لما يفعله المسؤولون.

غموض مصطلح الاحتياجات الأمنية

تؤكد الأدبيات التي قامت بدراسة نظرية الديمقراطية الليبرالية والحريات المدنية على فضيلة الحفاظ على النقاش الحر والمفتوح وحماية حقوق الإنسان. إن الجزء غير الواضح من الفكر الواقعي، مثل التهديدات الداخلية التي يتعرض لها النظام الديمقراطي والإرهاب السياسي والإجراءات المضادة التي تبررها دواعي أمن الدولة لم يجرِ تحليله بعمق في النظرية الديمقراطية الليبرالية إلا حديثاً. وقد تم استخدام مصطلح "الاحتياجات الأمنية" مؤخراً في الأدبيات، وظهر في الاتفاقيات الدولية من دون محاولة تعريف هذا المصطلح وشرحه.[6]

إن نقطة البداية لكل الترتيبات والاتفاقات الأمنية التي تتعامل مع الاحتياجات الأمنية هي إعطاء الأهمية الكبرى للاعتبارات الأمنية فوق أي اعتبار آخر. إن الاعتراف بهذا المبدأ مبني على حكم قيمي يعطي وزناً أكبر لمصالح المجتمع المنظم مقارنة بحقوق فرد

أو مجموعة من الأفراد في العمل وفقاً لإرادتهم. وفي الإطار ذاته، فإن أي مناقشة بشأن الاحتياجات الأمنية مرتبطة عن قرب بأحكام قيمية. ويمكن عقب تعريف هذه القيم التي يهدف أمن الدول إلى حمايتها تأسيس معايير للاعتبارات الأمنية.

والدولة هي كيان سياسي مستقل منظم داخل إقليم معين ويخضع لحكم حكومة واحدة. وعندما تجري إضافة مصطلح الديمقراطية لتعريف الدولة، فإنه يعني أن الدولة تتضمن نوعاً من الحكم يؤكد أن الحكومة يجري اختيارها بوساطة انتخابات منتظمة وعادلة ومفتوحة، وأنها ملتزمة بالحقوق الإنسانية والمدنية.

إن الدولة الديمقراطية الليبرالية ملتزمة بإيجاد طرق لحل المشكلات السياسية والحفاظ على شبكة المؤسسات الحكومية التي تُعتبر محايدة سياسياً. ومن هنا، فإن مؤسسات الدولة لا تُفضل قطاعاً معيناً من السكان أو رؤية أيديولوجية معينة. والمفترض ألا تقرر الدولة الليبرالية مسبقاً إقامة نظام اقتصادي أو اجتماعي أو آلية معينة لتوزيع السلطة والمزايا الاجتماعية. ويتطلب المفهوم الليبرالي لـ "الاحتياجات الأمنية" أن يتم التمييز بين التهديد المباشر للاعتماد السياسي المتبادل أو التكامل الإقليمي لدولة أو مؤسسات حكومتها المركزية من جانب، والتحدي السلمي للنظام الاجتماعي والاقتصادي من جانب آخر.

إن الدعوة إلى تغيير النظام الاجتماعي أو الاقتصادي لا تشكل في حد ذاتها تهديداً لأمن الدولة عندما لا يصاحبها عنف يهدف إلى التخلص من المؤسسات الموجودة ضد إرادة الأغلبية. ووفقاً لهذه الرؤية، فإن أفعالاً من الأنواع التالية هي التي يجري اعتبارها تهديدات مباشرة لأمن الدولة:

- الهجوم من جانب قوة خارجية.
- التهديدات المباشرة لتكامل الدولة ومؤسساتها بوساطة التحريض أو الثورة أو الإرهاب.
- المنظمات المخربة.

إن تعريف أنماط التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي للدولة لا ينفي غموض مصطلح "التهديدات الأمنية". ولاتزال المشكلة الأساسية تتمثل في حرية التصرف أمام صانعي القرار. إن قوانين دول مثل فرنسا وألمانيا وإيطاليا تُعطي سلطات واسعة واستثنائية للسلطة التنفيذية عندما يتعرض أمن الدولة أو أمن مواطنيها للخطر.

إن غياب تعريفات واضحة لأمن الدولة والاعتبارات الأمنية ليس وليد المصادفة؛ فمثل هذه المصطلحات أُعطيت معاني واسعة من أجل تجنب القيود القانونية على حرية تصرف صانعي القرار في أوقات الاضطرابات والأزمات عندما يكون اتخاذ قرار سريع ضرورياً. ولذلك فإن كلمة "الاعتبارات الأمنية" عادة ما تكون مصحوبة بتعبيرات مثل "حرية التصرف الكاملة"، وذلك من أجل تضييق نطاق المراجعة القضائية.

ويرى المؤيدون لتوسيع سلطات التنفيذيين في أوقات الأزمات أن هذا التوسيع يرجع إلى مبدأ الضرورة، حيث يتم إعطاء الوكالة التنفيذية المفوضة أو القائد العسكري حرية تصرف واسعة للتكيف مع الظروف والمتغيرات، فحقوق الفرد يتم انتهاكها أو حتى إنكارها من أجل استعادة الأمن والنظام العام. ويُطلب من التنفيذيين الذين يحصلون على سلطات استثنائية أن يثبتوا أمام محكمة، عقب استعادة النظام، أن الظروف كانت غير عادية، وتبرر العمل الذي تم اتخاذه، وهنا يجب التأكيد على طرق مراجعة السلطات الواسعة التي يحصل عليها التنفيذيون بحجة حماية أمن الدولة. وهذه المراجعة ليست بديلاً كافياً للأطر التي يمكن أن تخدم على أنها معيار تحذيري للتنفيذيين الذين يمارسون سلطاتهم التنفيذية.

إن المعيار الذي تم اقتراحه لمراجعة السلطات الاستثنائية للتنفيذيين مبني على افتراض أنه لم يكن هناك أصلاً تهديد لأمن الدولة، وأن التذرع بالاعتبارات الأمنية لا يكون ملائماً إلا إذا ثبت أن هناك تهديداً. وعندما يوجد تهديد، فإن السلطات الاستثنائية تمكن مراجعتها وفقاً للاختبارات التالية:[7]

أولاً: المصلحة التي تجري حمايتها

تكون السلطات الاستثنائية في مجال الأمن مرتبطة بالاعتبارات ذات الصلة بتقوية القدرات القتالية، أو بالقدرة على البقاء من جانب النظام الاجتماعي بأكمله في مواجهة المشكلات الموجهة ضده، أو بمنع العدو المحتمل من الحصول على مزايا عسكرية أو تقانية أو استخباراتية. والاعتبارات التي لا ترتبط مباشرة بالمصالح المذكورة أعلاه، حتى إذا كانت تخدم أهدافاً اجتماعية عامة للدولة، لا يمكن اعتبارها ذات صلة بأمن الدولة. وعلى سبيل المثال، فإن حماية الصناعة من الواردات الرخيصة يمكن وفقاً لرؤية معينة أن تقود على المدى الأطول إلى زيادة القوة التنافسية للصناعة المحلية، ومن ثمَّ تساهم في زيادة ثروة الدولة.

وإذا اتبعنا هذا النوع من التحليل، يمكن أن نتوصل إلى أن الصناعة المتطورة ذات انعكاسات أمنية إيجابية، وأن المنتجات المحلية لذلك تجب حمايتها من أجل الاحتياجات الأمنية، ومن ثم، فإن أي هدف اجتماعي يمكن أن يجري تقديمه على أنه هدف لأمن الدولة.

إن الربط بين الأمن وتحقيق هدف تشجيع الأهداف الاجتماعية أو الاقتصادية ضار بالتحليل غير المتحيز، كما أنه يصرف الانتباه عن اعتبارات الأمن الحقيقية ويؤدي إلى تسييس القضايا الأمنية. فكل مصلحة يتم تقديمها على أنها حاجة أمنية أو خطر على الأمن وفقاً للتفسير الذاتي المتحيز من قبل الشخص الذي يتحدث باسم الأمن.

ثانياً: كثافة الخطر

يُقال في كل إجراء يتم اتخاذه ويقيد الحريات الفردية إنه ضروري لاعتبارات أمن الدولة، مثل الرقابة على المعلومات المتعلقة بالعمليات العسكرية، أو تعيين كبار القادة العسكريين، أو تمويل المشروعات ذات الصلة بالأمن أو صنع القرار. وبالمثل، فإن حظر التظاهرات ومنع انتقاد الوكالات التنفيذية يمكن أن يُعطي الانطباع بأن الشعب متوحد

خلف قيادته، كما أن تضييق التحرك الحر للمواطنين والسائحين من أجل الدفاع عن مناطق الدولة يمكن أن يؤدي إلى تقليل خطر التجسس.

وعلى الجانب الآخر، فإن تبني مثل هذه الإجراءات على نطاق واسع لا يؤدي إلى الحفاظ على مجتمع مفتوح وتعددي تشكل فيه حرية الرأي والتعبير والتحرك المبادئ الأساسية لحكومة ديمقراطية، ويمكن أن يكون تضييق هذه الحريات مبرراً فقط إذا كان من الممكن الإشارة إلى صلة واضحة بين خطر معين والإجراءات التي يتم استخدامها لمواجهة هذا الخطر. ومن الممكن تحديد مستويات مختلفة بشأن كثافة الخطر وإمكانية حدوثه. إن الخوف من إمكانية حدوث خطر في مكان بعيد قد يراه البعض مبرراً للقيام بعمل استباقي مثل جمع المعلومات وتجهيز القوات تحسباً لتفاقم الخطر. ولكن مجرد الخوف في حد ذاته ليس كافياً لتبرير القيود على الحريات الفردية.[8]

ثالثاً: مدى إلحاح الخطر

ولا يعد وجود خطرٍ متصور لا يمكن إدراكه إلا في المستقبل البعيد سبباً لفرض قيود شديدة على حريات الآراء. ولا يمكن تبرير هذه القيود إلا في مواجهة خطر عاجل. وكلما كانت هناك صلة أكبر بين كثافة الخطر وإمكانية إدراكه وكونه ملحاً، كانت القيود المفروضة على التعامل مع الخطر مبررة.

وقد ترك غياب قواعد موجهة لممارسة السلطات الاستثنائية للتنفيذيين في ما يتعلق بمسائل الأمن القومي للدولة نطاقاً واسعاً للتعسف في استخدام هذا المصطلح. إن رسم حدود الاعتبارات الأمنية وعدم التركيز على المتطلبات الأقل أهمية يمكن أن يُقلل من خطورة تطبيق مصطلح "الاحتياجات الأمنية" غطاءً لأغراض لا صلة لها بأمن الدولة.

إن تأسيس تلك المعايير يجعل من المراجعة الخارجية القضائية والعامة للاعتبارات الأمنية ممكناً. وتكمن الأهمية العملية للتوصل إلى معيار محدد بدقة في الجزء الخفي من عملية صنع القرار. فصانع القرار الذي يعرف أن قراراته ستخضع لمراجعة خارجية سيحاول تجنب

اتخاذ خطوات يمكن إبطالها لأنها خارج العملية التشريعية. وفي الوقت ذاته، يرى بعضهم أنه يجب ألا يتم توضيح تلك المعايير، بما يقلل من السلطات الاستثنائية إلى حدها الأدنى، على اعتبار أن صانع القرار ليس قاضياً وليس مطلوباً منه أن يتصرف بشكل انفرادي، ولكن يُطلب منه أن يعطي وزناً للمصالح العامة والسياسية في عملية صنع القرار. ولهذا السبب، فإن المعايير المقترحة في رأي هؤلاء ينبغي أن تصاغ بعبارات واسعة لتسمح لصانعي القرار بهامش مرونة واسع في ممارسة السلطات الاستثنائية في المسائل الأمنية.[9]

يُعد التوتر بين الاحتياجات الأمنية والأمن القومي جزءاً من مشكلة أوسع؛ وهي كيفية الحفاظ على مراقبة ديمقراطية فعالة على الهياكل البيروقراطية، وهو أمر لا غنى عنه في الإدارة الفعالة للمجتمعات الديمقراطية. وكما تساءل ماكس فيبر في أوائل القرن العشرين، فإنه في ضوء عدم القدرة على التخلي عن بيروقراطية الدولة في ظل الزيادة في قوتها، كيف يمكن أن تكون هناك ضمانة للتحكم في النفوذ الهائل لهذا الطور من النمو البيروقراطي؟ كيف يمكن أن تكون الديمقراطية بهذا المعنى الضيق ممكنة؟

وفي الإدارة السياسية والعسكرية للحروب، يمكن أن نرى التوتر بين هذين الأمرين الملحين بصورة أكثر وضوحاً، وبخاصة في ما يتعلق بالعلاقات بين الجيش ووسائل الإعلام، حيث تمكن ملاحظة التوترات التي تحيط بحق الجماهير في المعرفة والاهتمامات الصحفية المهنية، والنزعة السياسية والعسكرية من جانب الجيش لتفضيل الحفاظ على السرية في ما يتعلق بالعمليات الحربية.

شهدت السنوات الأخيرة إلقاء الضوء على مثل هذه التطورات؛ فعلى الرغم من تراجع احتمالات حدوث حرب بين الدول المتقدمة، فإن احتمالات حدوث حرب بين دول متقدمة ودول نامية مستمرة، بل تتزايد. ولأنه من الصعب على الدول المتقدمة أن تذكر لجماهيرها أن المصالح القومية الحيوية يمكن أن تتعرض لخطر في مثل هذه التدخلات العسكرية، فإن الإدارة السياسية للعمليات العسكرية والاهتمام بتأثيرات تلك العمليات في المجتمع ستكون مظهراً مهماً للعلاقات بين القوات المسلحة والمجتمع في المستقبل.

أما التطور الآخر فيتعلق بالتغيرات التقانية في وسائل الاتصال وتأثيراتها في المجتمع والسياسة. وفي عدد من الدراسات التي أجريت عن التغطية الإعلامية لحرب الخليج الثانية، قام بعض الباحثين في الولايات المتحدة وبريطانيا بدراسة تأثيرات العولمة والتحديث في العلاقة بين الاتصالات وبين كل من الحرب والمجتمع، حيث كانت العمليات خلال تلك الحرب مرتبطة بالإسراع في عملية صنع القرار من جانب حكومة الحرب، وكانت الضغوط على السياسيين والمستشارين الأمنيين كبيرة، لأنه كان من المطلوب اتخاذ القرارات في بيئة تتحرك بسرعة، ويُعد من المكونات الأساسية فيها نطاق واسع من المعلومات المتوقعة والتي تتغير بسرعة.[10]

كان على النخب السياسية في كلا البلدين أن تكون حساسة تجاه القيم المدنية التي تحظى باحترام واسع وقوي خلال عملية تخطيط الحرب وإدارتها، وبخاصة مع الأخذ في الاعتبار الخوف المحلي من وقوع ضحايا لقوات التحالف بالإضافة إلى طبيعة الحملات الجوية والبرية وتوقيتها. وكان هذا العامل التقاني يعني أن وزارة الدفاع واجهت مشكلة التأكيد على أن أقارب القتلى لم يعرفوا بخبر قتلاهم عن طريق وسائل الإعلام للمرة الأولى. وفي الوقت ذاته، فإن كبار الضباط كانوا مدركين لأهمية الاستفادة من وسائل الإعلام في الحرب الحديثة، وتأثير ما تجري إذاعته من أخبار في الرأي العام، وبخاصة في فترة الاستعداد للحرب وتناول وسائل الإعلام للخسائر المحتملة في الحرب، مما كانت له تأثيرات سلبية في الرأي العام في وقت حرج في ما يتعلق بالبيئة الدولية وقبل بدء العمليات الحربية.

وتُعد العلاقات بين الجيش ووسائل الإعلام بمنزلة عنصر واحد في المشكلة العامة للعلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، فهناك أبعاد أخرى مثل العلاقة بين أنظمة الأمن القومي وحكم القانون، وعملية صنع القرار في أنظمة الأمن القومي، والتأثيرات الاقتصادية وغيرها من التأثيرات لقرارات الأمن القومي في المجتمع.

ويمكن استخدام كل من هذه الأبعاد للمقارنة بين تجارب مختلف الديمقراطيات والطرق التي تمكنت من خلالها من إدارة التوترات بين الأمن القومي والعمليات الديمقراطية.

الأمن القومي وأنظمته

يمكن للمرء أن يستخدم مفهوم الأمن القومي بمعنى ضيق أو واسع. فوفقاً للمعنى الضيق، يرتبط الأمن القومي بالعمليات السياسية والعسكرية المعنية بحماية السلام الداخلي والأمن المجتمعي من التهديدات الخارجية والداخلية بحدوث أعمال عنف، وهي تلك العمليات التي يقوم بها الجيش وأجهزة الشرطة والوكالات المرتبطة بها. ويتضمن نظام الأمن القومي وفقاً لهذا التعريف الضيق الوكالات المعنية بتعريف تهديد ما، داخلي أو خارجي، والتي تكون لديها سلطات اتخاذ قرارات تتعلق برد الفعل الملائم بالإضافة إلى مسؤولية تنفيذ تلك القرارات. وهناك طريق ثانٍ لتعريف الأمن القومي يتمثل في توسيع فكرة المخاوف الأمنية لتتضمن نطاقاً كاملاً في الظروف المتعلقة بالرفاهية القومية، مثل الحفاظ على الحقوق ذات الصلة بالرخاء الاجتماعي، مثل حقوق المواطنة والرخاء الاقتصادي وحماية البيئة.

وعقب انتهاء الحرب الباردة، كان هناك جدل بشأن المدى الذي يصل إليه الوزن النسبي المعطى للمكونات العسكرية وغير العسكرية للسياسة والأنظمة الأمنية وغير الأمنية. ومهما كانت التحولات في سياسات الأمن القومي التي قد تحدث في الدول المتقدمة، فإن المشكلة المركزية في الدول الأقل تقدماً لاتزال تتمثل في الوسائل التي تساعد على إيجاد هيكل أمني سياسي وعسكري قوي يزدهر فيه الاقتصاد.

أولويات الأمن القومي ومعضلاته

واجهت الدول الديمقراطية مع نهاية الحرب الباردة مرحلة تحول من التهديد الطاغي الذي كان يمثله الاتحاد السوفيتي إلى حقبة جديدة من عدم اليقين. وعلى الرغم من تراجع

احتمالات نشوب حرب كبيرة، فلاتزال هناك عمليات عسكرية ذات مستويات كثافة أقل في أمكنة مختلفة من العالم. وأصبح من الصعب على أي من المجتمعات الديمقراطية أن تؤسس الظروف التي يمكنها أن تتعرف على تهديدات قد تتعرض لها بفعل المخاطر المتعددة التي تواجه العالم اليوم.[11]

وعلى سبيل المثال، فإن انتشار الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل يزيد من مخاطر استخدام تلك الأسلحة، ولكن لا يمكن التعرف على تهديدات محددة من دون تحليل نيات مستخدمي هذه الأسلحة. وفي هذا العالم المملوء بالشك والاضطراب، يكون من الأكثر صعوبة من ذي قبل تعريف أين تكمن مصالح دولة ما في علاقاتها الدولية؟ وما هي الأدوات الملائمة العسكرية وغير العسكرية (الاقتصادية والدبلوماسية) التي يمكن تطويرها؟ وما هي المهمات التي يجب تكليف القوات المسلحة بها؟ وما هو هيكل القوة الأكثر ملاءمة؟ وهناك عديد من القرارات الصعبة الأخرى المرتبطة بالتخطيط.

الأمن القومي: مشكلات السرية والقابلية للمساءلة

لا يمكن للدول الحديثة أن تستغني عن خدمات نظام الأمن القومي لتعريف التهديدات الممكنة ومواجهتها، سواء أكان مصدرها داخلياً أم خارجياً. وبسبب النطاق الواسع للمهمات المطلوب القيام بها وتعقيداتها، فإن هذا النظام يشكل مجموعة بيروقراطية معقدة من الأنظمة الفرعية التي تتضمن الجيش والشرطة والخدمات الاستخباراتية. ولذلك، فإن هذه الوكالات تستهلك جزءاً من الإنفاق العام والناتج القومي المحلي.

وبدلاً من التأكيد على الأداء الفعال لنظام الأمن القومي، فإن أي نظام ديمقراطي يستحق أن يُطلق عليه هذا الاسم يجب أن تتكون لديه أولويتان إضافيتان هما:[12]

- إيجاد ميكانيزمات فعالة يمكن من خلالها أن يصبح نظام الأمن القومي مسؤولاً عن الأعمال التي يجري القيام بها باسم المجتمع الأكبر.
- أن نظام الأمن القومي يعمل بطرق لا تهدد الحقوق الأساسية للمواطنين الأفراد.

وقد ذكر ماثيو هوفمان أن «الديمقراطية لها صلة بالعملية التي صُممت للتأكيد على أن الحكومة مسؤولة عن إرادة الشعب. وحرية الأفراد لا تأتي من الديمقراطية ولكن تأتي من تقييد الديمقراطية».[13] وأضاف هوفمان أنه في ما يتعلق بالولايات المتحدة الأمريكية، فإنه مهما كانت الاستعدادات المتخذة من أجل إيجاد حكومة ديمقراطية، كالتفويض أو التنازلات عن السلطة التي تقوم بها الحكومة الفيدرالية لسلطات الولايات، وحرية الحصول على المعلومات وانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ ومراجعة الكونجرس لنشاطات وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية ومكتب التحقيقات الفيدرالي والفرص التشريعية المتساوية، فإن بعض الأمريكيين يخشون من التأثيرات السلبية للترتيبات الأمنية في الحماية التي تقدمها "وثيقة الحقوق" للمواطنين.

يشير كريستوفر دانديكر في دراسته عن تطور خدمات الأمن القومي البريطاني إلى أن هناك افتراضين قادا سياسات الحكومات المتعاقبة إزاء التعامل مع قضية العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية منذ عام 1930، وهما:[14]

- لا تجري مناقشة الأمور الاستخباراتية بصورة علنية.
- يعطي البرلمان جميع سلطاته في الأمور الاستخباراتية إلى السلطة التنفيذية.

ينبع هذان الافتراضان من اعتقاد أن الكشف الكامل عن المعلومات هو البديل الوحيد للسرية الكاملة. ويمكن في هذا الإطار أن يفهم المرء التردد الطويل المدى من جانب الحكومة البريطانية في الاستسلام للضغوط من أجل تشكيل لجنة مختارة من البرلمان لمراقبة عمليات الخدمات الأمنية، أو أن يشرح لماذا لم يكن ممكناً للأفراد أن يراجعوا ما تقوم به الحكومة من أعمال إدارية، كما لم يكن ممكناً للمواطنين الاقتراب مما يريدونه من معلومات؟

وفي هذا الإطار يقارن دانديكر بين التجربتين البريطانية والأمريكية، حيث يرى أن هناك اختلافات بين التجربتين، لأن التجربة الأمريكية وفرت أنظمة أقوى للرقابة

الدستورية والتوازن، للتأكيد على أن أعمال الحكومة وتشريعاتها تلتزم بالمعايير الإجرائية الملائمة، كما أن المبادئ والحقوق الفردية التي يُقاس عليها التشريع قد كُتبت في دساتير، وتستطيع المحاكم الدستورية أن تراجع التشريع وفقاً لتلك المعايير.

وهناك مجالس ثانية قوية ومنتخبة يمكن أن تقوم بتنقيح مشروعات القوانين التي يقدمها المجلس الآخر مثل مجلس النواب الأمريكي أو الاعتراض عليها. وقد تم تطوير القانون الإداري لإخضاع أعمال المسؤولين الحكوميين للتدقيق.

تحديات جديدة لنظام الأمن القومي

مثّل عقد التسعينيات من القرن العشرين فترة من التغيير الراديكالي للمجتمعات الديمقراطية، وطال هذا التغيير أنظمة الأمن القومي. ومن بين القضايا التي واجهتها الدول الديمقراطية في حقبة ما بعد انتهاء الحرب الباردة إعادة تقييم الدور الذي تريد كل منها أن تقوم به، وتحديد أدوات الأمن العسكرية وغير العسكرية التي تُعد الأكثر ملاءمة للمستقبل.

يعتمد مثل ذلك التقييم على أين تكمن التهديدات المستقبلية، ليس في ما يتعلق بتهديدات الأمن الداخلي والجوار الجغرافي فحسب، ولكن أيضاً بالمهمات الأمنية التي يمكن أن تقوم بها في العالم مثل مهمات حفظ السلام وغيرها. إن التعقيد الذي تتسم به حقبة ما بعد الحرب الباردة يجعل إعطاء الأولوية لأهداف الأمن القومي أكثر صعوبة من ذي قبل. ومن الواضح أن إحدى طرائق تقليل الشك تتمثل في الاستثمار في أنظمة الاستخبارات من أجل تقديم التحذيرات المطلوبة بشأن تحول خطر محتمل إلى تهديد حقيقي.

وهناك تحدٍّ آخر يتمثل في كمية الموارد التي ينبغي تخصيصها لنظام الأمن القومي وبخاصة للجيش والشرطة والاستخبارات. وتشير محدودية الموارد إلى ضرورة التعاون بين الدول في الأنظمة الأمنية.[15]

وقد أثارت المجتمعات المتقدمة مسألة الاستخدام الأحادي للقوة في الصراعات الدولية، وأن هناك عديداً من المشكلات الأمنية في نهاية القرن العشرين، والتي لا يمكن التعامل معها على أساس قومي. وفي حين أن التعاون مع دول أخرى له مميزات اقتصادية متعددة، فإن له تكاليف تتمثل في الاعتماد على الحلفاء وصعوبة صياغة أهداف لسياسة أمنية مشتركة، كما كان واضحاً في تعامل الاتحاد الأوروبي مع الأزمة التي نتجت من تفكك يوغسلافيا.

وفي حين أنه ينبغي على كل المجتمعات أن تواجه متطلبات عالم أكثر انفتاحاً وأكثر تعطشاً للحصول على معلومات في ظل الثورة المستمرة في وسائل الاتصال، فإن ذلك سيتطلب أن تقوم الدول الديمقراطية بالتخلص من التقاليد القديمة المتعلقة بفرض السرية، وإعطاء امتيازات للسلطة التنفيذية في ما يخص مسائل الأمن القومي، ومن الأرجح أن يستمر التحرك في هذا الاتجاه، وذلك بسبب المنطق السياسي لمحاولات إدخال السوق وحقوق المستهلك إلى القطاع العام.

العلاقة بين الديمقراطية والسلام الدولي

يسعى هذا المحور إلى الإجابة عن التساؤل التالي: هل النظم الديمقراطية أكثر ميلاً إلى السلام؟ يرى ستيف شان أن «كل الدلائل تشير إلى عكس ذلك، حيث تشير الأبحاث إلى أن النظم الديمقراطية تتورط في الصراع الدولي مثل النظم السلطوية، وأنها تنزع أيضاً إلى خوض الحروب مثل النظم السلطوية، إلا أن النظم الديمقراطية لا تخوض حروباً بعضها ضد بعض. ويمثل غياب الحروب بين الدول الديمقراطية قانوناً تجريبياً في العلاقات الدولية، وهو من التعميمات التي تتكرر بشأن السياسات الخارجية للدول».[16]

وتدعي الدول التي تنهج النهج الليبرالي ببعديه السياسي والاقتصادي أن القيم الديمقراطية والمؤسسات الديمقراطية تضمن أساساً دائماً للسلام الدولي. وهذا القول ليس جديداً؛ ففي عام 1795 قال الفيلسوف الألماني إيمانويل كانط: إن الجمهوريات

الليبرالية تستبعد خيار الحرب في علاقاتها. وقد استمر مؤيدو هذا التوجه في فترة ما بعد الحرب الباردة في الادعاء بأن القيم المشتركة للديمقراطية يمكن أن تؤكد على سلام دائم ومستقر بطريقة لا يستطيع توازن الرعب أن يقوم بها، وأن الديمقراطيات الحقيقية لا تذهب إلى الحرب بعضها مع بعض.

وقد قام الليبراليون بدراسة الطرق التي يمكن من خلالها للروابط الاقتصادية المتصاعدة أن توجد مصالح قومية ودوائر سياسية مؤيدة للعلاقات المستقرة والسلمية بين الدول، إلا أن أنصار المدرسة الواقعية يذكرون أن السياسيين غالباً ما يتجاهلون الاعتبارات المتعلقة بالمكاسب والخسائر الاقتصادية في القرارات الخاصة بالحرب والسلام.[17]

وفي هذا الاتجاه يرى جون كامبفينر أنه خلال العشرين عاماً الماضية أثبتت بعض الدول مثل الهند والصين وروسيا خطأ الفكرة التي تذهب إلى أن الرأسمالية والديمقراطية مرتبطتان بالضرورة، فقد أثبتت الطبقات الوسطى البازغة في تلك الدول أنها تريد التضحية بقيم ديمقراطية معينة مثل حرية التعبير والإعلام المفتوح والانتخابات الحرة في مقابل الرخاء. ولكن هذه الدول ليست بمفردها، فالدول الديمقراطية الغربية تفعل ذلك أيضاً، وتتبنى بعض الصفات المميزة للسلطوية.[18]

وقد أدى ارتباط مفهوم السلام بالأمن إلى عدم الاتفاق على تعريف محدد للسلام، فالأمن تحدده كل دولة على حدة بناء على قوتها وأولوياتها ومصالحها السياسية، ولأن الأمن مرتبط بشكل وثيق بمصالح الدول المعنية وقوتها، فإن ذلك يؤثر بصورة عكسية في المدلولات والتصورات التي يمكن إسقاطها على ما هو سلم وما هو حرب، فما يبدو سلماً لدولة ما في فترة زمنية معينة قد تعتبره تهديداً أو نذيراً لحرب في فترة أخرى. وفي خضم هذا التضارب النظري فإن ما يحدد ماهية السلم هو الطرف الأقوى بحيث لا يتوافق بالضرورة مع مصالح الطرف الأضعف. يعني ما سبق أن مفهوم السلم كما تترجمه الدول في سياساتها قائم على مفهوم القوة. وهذه الجدلية كما هي متعلقة بسلوكيات الدول، فإنها

تختلج في مدارك كثير من الباحثين وفي تنظيراتهم، ولاسيما الذين تركزت بحوثهم على الأمن والسلم الدوليين.[19]

وتشير الدراسات التي تناولت إدارة الأزمات الدولية إلى أن نوع النظام الحاكم في بؤرة الأزمة؛ هل هو نظام ديمقراطي أم ديكتاتوري؟ يؤدي دوراً أساسياً في تحديد التعامل مع الأزمة. فهناك افتراض يذهب إلى وجود علاقة عكسية بين وجود نظام ديمقراطي أو غير ديمقراطي في تصعيد الأزمات إلى حروب، وهو ما يشكل المحور الأساسي لفكرة "السلام الديمقراطي" التي شاعت خلال العقد الأخير. ويشكل هذا المفهوم إنجازاً للنمط الثقافي الغربي في إدارة الأزمات منذ صعود النظرية الليبرالية المؤسسية الجديدة على يد صاموئيل هنتنجتون وفرانسيس فوكوياما وغيرهما، وهو متغير ليس جديداً على الفكر السياسي؛ إذ ساد أيام الحرب الباردة، ولكن الجديد هو التأكيد عليه بوصفه أيديولوجية جديدة لا تقبل النقاش.[20]

تقوم أفكار تلك النظرية على أن الحروب بين النظم الديمقراطية تكاد تكون منعدمة. وعلى الرغم من إمكانية تعرضها للعنف مثل الدول غير الديمقراطية بسبب تعارض مصالحها، إلا أنها قليلاً ما توظف الحرب لإنجاز هذه المصالح، ومن ثم تقوم بتسوية الصراع سلمياً مع الديمقراطيات الأخرى.

وعلى الرغم من أن حقائق التاريخ تدحض هذه المقولات، فتاريخ أوروبا هو تاريخ حروبها بعضها مع بعض، وفي ما بينها وبين العالم حتى الحرب الباردة، فإن العقد الماضي تكاد تنطبق عليه هذه المقولة، ولكن لأسباب ليس من بينها وجود الديمقراطية، بل هو توازن القوى وتوازن المصالح وتراجعها إلى الصف الثاني أمام العملاقين السوفيتي والأمريكي وحالياً أمام الولايات المتحدة وروسيا واليابان.

وتوضح دراسات الأزمة الدولية خلال العقد الماضي تصارع نوعين من النماذج هما النموذج المعياري Normative Model والنموذج البنائي Structural Model وكلاهما

يتفق مع اختلاف في التفاصيل على صعوبة - بل استحالة - محاربة الديمقراطيات بعضها بعضاً. فبينما يقوم النموذج المعياري على أن الديمقراطيات لا يحارب بعضها بعضاً لأن معايير التوفيق والتعاون تسبق العنف بينها، يقوم النموذج البنائي على أن عمليات التعبئة السياسية الديمقراطية تضع عراقيل مؤسسية كثيرة تمنع قادة هذه الدول من ممارسة العنف.

كما تشير كثير من الدراسات الأنثروبولوجية التي أجريت على مجتمعات قديمة وحديثة إلى أن الممارسات الديمقراطية لها تأثير إيجابي في العلاقات بين الوحدات السياسية. وقد قدم كانط ثلاثة تفسيرات للسلام الدائم بين النظم الديمقراطية، وهي:

- يمثل الرأي العام في الدول الديمقراطية قوة مهمة تدفع نحو السلام الدولي.
- يقلل إنشاء اتحاد سلمي بين الدول الديمقراطية من إمكانية حدوث حروب في ما بينها.
- تساهم الروح التجارية في التوصل إلى سلام بين الدول الديمقراطية. وعلى اعتبار أن هذه الدول أكثر تطوراً من الناحية الاقتصادية وأكثر فاعلية في التجارة الخارجية بالمقارنة بالدول غير الديمقراطية، فإن بإمكانها أن تكسب مزيداً من التعاون الدولي، كما أنها قد تخسر كثيراً إذا تم إضعاف الروابط الاقتصادية في ما بينها بسبب الحرب.

توضح الرابطة القوية بين التنمية الاقتصادية والتنمية المستقرة أن هناك ظروفاً اقتصادية ينبغي توافرها للتحول الديمقراطي الناجح. وبينما يتوق الناس في الدول النامية إلى الحرية، فإن مجتمعاتهم الحالية ليست قادرة على دعم ديمقراطية ناجحة.[21]

وقد ناقشت أدبيات أخرى متعددة العلاقة التجريبية بين الديمقراطية والسلام. وعلى سبيل المثال، فقد توصل بحث لميشيل دويل إلى أنه خلال المئتي عام الماضية التي وُجدت فيها ديمقراطيات، لم تكن هناك حالة واحدة لقيام إحدى تلك الديمقراطيات بشن حرب على ديمقراطيات أخرى.[22]

ذكر بعض الواقعيين رداً على هذه المقولة أن السلام حدث لأن هذه الديمقراطيات لم تكن متجاورة، أو لأنها واجهت تهديداً مشتركاً أجبرها على حل خلافاتها. ويمكن للمرء أن يصل إلى مثل هذه النتيجة إذا تجاهل دور السياسات الداخلية للدول.

وتذهب النظرية الواقعية إلى أن على الأمريكيين الانتباه لملء فجوة القوة في الشمال (كندا)، حيث اختفى التهديد الذي كان يمثله الاتحاد السوفيتي. إن التفكير في مثل هذه الأمور، حتى لو كان حدوثها يبدو مستحيلاً، يوضح أهمية الشرعية الديمقراطية في العلاقات الدولية.

ويرى فوكوياما أن الأسباب التي تجعل الديمقراطيات لا يقاتل بعضها بعضاً يُساء فهمها في غالب الأحيان وتحتاج إلى توضيح، فهي لا صلة لها بالاتفاق الأيديولوجي. ففي القرنين السابع عشر والثامن عشر، قبلت كل الدول الأوروبية تقريباً المبادئ العامة للشرعية الملكية، وعلى الرغم من ذلك فقد حارب بعضها بعضاً باستمرار. والسبب الحقيقي هو أنه قبل حلول الديمقراطية الليبرالية الحديثة، كانت العلاقات داخل الدول مبنية على شكل السيد والعبد، وتنبع من رغبة السيد في الحصول على الاعتراف، وبالتالي لم يكن مدهشاً أن الدول التي تأسست بناء على تلك المبادئ قد سعت أيضاً إلى الحصول على اعتراف من الدول الأخرى، وهي العملية التي لم تكن لها نهاية منطقية إلى أن تستطيع دولة واحدة الهيمنة على العالم. ولكن الشكل الليبرالي من الديمقراطية، والذي أدخلته الثورة الفرنسية ألغى نظام السيد والعبد، حيث جعل العبيد السابقين سادة. وأوجدت الثورة نظاماً عالمياً عقلانياً لاعتراف العبيد بالسادة وهو نظام البيعة، حيث يعلن التابعون لدى أمير إقطاعي في حفل جماعي ولاءهم لذلك الأمير. وقد أرضى هذا النظام الأمراء، وبالتالي لم تكن هناك حاجة للدخول في مغامرات خارجية.[23]

لم تكن مثل هذه الدول مستعدة لمحاربة الدول التي تعتبرها غير شرعية، ولكنها توقفت عن الذهاب إلى الحرب مع الدول التي تحترم شرعيتها. وفي ضوء السلوك المختلف تماماً من جانب الديمقراطيات الليبرالية بعضها إزاء بعض، يتضح أن النموذج

الواقعي أو نموذج السياسة الواقعية في العلاقات الدولية يحتاج بشدة إلى إعادة دراسة؛ فالواقعية تعني أن الكفاح من أجل القوة بين الدول هو مسألة عالمية، وأن شكل النظام الدولي، سواء أكان ثنائي القطبية أم متعدد القطبية هو الذي يحدد احتمالات الحرب والسلام، ولكن الطموحات القومية لامتلاك القوة يحوطها سياج من مفاهيم الشرعية التي تعمل كقيود قوية على السلوك الدولي.

كان المثال الأبرز وضوحاً على ذلك هو ما حدث في عامي 1989 و1990، حيث شهدت أوروبا واحدة من أكبر التحولات في ميزان القوى في التاريخ الإنساني؛ إذ تم تقويض الأساس السياسي لحلف وارسو في دول شرق أوروبا، الواحدة تلو الأخرى، وذلك من دون إطلاق رصاصة واحدة، ومن دون توقيع اتفاقية واحدة للحد من التسلح. وذابت القوة السوفيتية في وقت أسرع مما كان يمكن أن يحدث لو قامت حرب حقيقية. وقد حدث ذلك لأن عدداً من القادة السوفييت مثل ميخائيل جورباتشوف ووزير الخارجية السابق إدوارد شيفرنادزة قللوا من حجم التهديد الخارجي، كما كانت لديهم رؤية ضيقة حول مفهوم المصلحة القومية السوفيتية.

إن هذه الآراء لم تكن تمليها الجغرافيا أو البيئة الخارجية، حيث واجه شيفرنادزة انتقادات من جانب المحافظين السوفييت لأنه أساء في رأيهم قراءة هذين العاملين، ولكن هذه الآراء نبعت من رؤية عامة حول عالم إصلاحي. ولكن المصلحة القومية مسألة أيديولوجية ترتبط فيها القوة بالشرعية وليس بوضع النظام الدولي، وأي سياسي يتجاهل هذه القاعدة يعرض نفسه للخطر.[24]

أما في ما يتعلق بتأثير عملية التحول الديمقراطي في الدول النامية في تعزيز الأمن القومي لتلك الدول وكذلك في تعزيز الأمن الدولي، فقد أثيرت هذه المسألة منذ أواخر السبعينيات مع صعود موجة من التحول الديمقراطي في الدول النامية، بدأت بتحول ست دول في أمريكا الجنوبية نحو إعادة بناء أنظمة ديمقراطية. وقد واجهت تلك الدول عديداً من التحديات السياسية والاقتصادية الصعبة، كان على رأسها التحدي المتمثل في العلاقات المدنية العسكرية.[25]

كانت الولايات المتحدة في بداية القرن العشرين من بين مجموعة من الدول الديمقراطية. ومنذ ذلك الوقت، وعلى الرغم من حدوث حالات تراجع، فإن عدد الدول الديمقراطية قد نما بدرجة كبيرة. وكانت الفرضية السائدة في الولايات المتحدة هي أن النمو الاقتصادي يمكن أن يقود إلى تحديث اجتماعي، وكلاهما يمكن أن يؤدي إلى تحول ديمقراطي، والذي يمكن بدوره أن يؤدي إلى حدوث استقرار وتحديث ومقاومة للشيوعية، مما يخدم مصالح السياسة الخارجية الأمريكية. ولكن بدأ هذا السيناريو المتفائل في الانهيار، حيث اندلعت عدة انقلابات عسكرية في قارة أمريكا اللاتينية بدءاً بالأرجنتين عام 1962، ثم جمهوريات الدومينيكان والإكوادور وهندوراس عام 1963، وفي البرازيل عام 1964، ثم امتدت إلى دول أخرى كثيرة في القارة. ووصلت إلى الحكم أنظمة سلطوية انتهكت حقوق الإنسان، وقامت تلك الأنظمة بحظر الأحزاب السياسية.[26]

وبحلول عام 1977 كانت اثنتا عشرة دولة من بين الدول العشرين في قارة أمريكا اللاتينية خاضعة للحكم العسكري السلطوي. وفي خمس دول أخرى لم يكن هناك خط فاصل واضح بين السلطتين المدنية والعسكرية، وحتى الدول الثلاث المتبقية التي كان يُنظر إليها على أنها ديمقراطية كانت تديرها نخبة ولم تكن ديمقراطية بالفعل.

لم تكن أمريكا اللاتينية فقط هي المنطقة التي حلت فيها السلطوية محل الديمقراطية، ففي دول إفريقيا جنوب الصحراء تراجعت الرغبة في الديمقراطية، والتي كانت جامحة في أعقاب حصول تلك الدول على الاستقلال، وبدأت الأنظمة السلطوية تسيطر على الحكم. وفي شرق آسيا، في كل من كوريا الجنوبية وتايوان وسنغافورة والفلبين، وصلت إلى الحكم أنظمة سلطوية جديدة، أو تحول الحكام الموجودون في السلطة بالفعل إلى حكام أكثر سلطوية.

وفي شمال إفريقيا والعالم الإسلامي وصل إلى الحكم جيل أصغر من السلطويين العسكريين القوميين، كما وجدت الأنظمة السلطوية المستقرة في الحكم منذ فترة طويلة كإيران الفرصة لتقوية قبضتها. كما تحولت أندونيسيا وباكستان والهند إلى السلطوية.

كانت أسباب التحول نحو السلطوية متعددة. ويمكن إيجاز أهم تلك الأسباب في ما يلي: [27]

- لم يؤدِّ تطبيق الديمقراطية إلى شعور المواطنين بنتائج ملموسة في مجال حصولهم على السلع والخدمات.
- كان عديد من الدول النامية يعاني أزمات اقتصادية، ما أدى إلى حالات من الاستياء الشعبي العام.
- أدت حالة الحراك الاجتماعي خلال عقد الستينيات والصعود الطبقي لمواطنين من الدرجات الدنيا إلى نشأة حالة من التوترات الطبقية، بالإضافة إلى التحديات التي واجهت الجماعات الحاكمة التي انزعجت من الصعود الطبقي لهؤلاء، مما أدى إلى اعتماد أعضاء تلك الجماعات الحاكمة على القوات المسلحة لتقوية موقفهم. كما أن القوات المسلحة في تلك الدول واجهت أيضاً أزمات بسبب مواجهتها للجماعات السياسية الراديكالية ورجال حرب العصابات، مما أدى إلى تقوية رغبتها في السيطرة على الحكم، ولذلك أصبح التحول نحو السلطوية ظاهرة دولية في العالم الثالث خلال عقد الستينيات.

انعكست تلك التحولات على أدبيات السياسة المقارنة التي بدأت تقدم تحليلات، وفي بعض الحالات تبريرات للحكم السلطوي، وبدأت تظهر نظريات أخرى خلاف نظرية التنمية التي كانت تربط بين التحديث والديمقراطية، ومن أمثلة النظريات الجديدة "الكوربوراتية" (السلطوية النقابية)، والسلطوية البيروقراطية، والتبعية. ومن خلال الشرح والتفسير المستمر لتلك الأنظمة، قدمت السياسة المقارنة مبرراً لوجود مثل تلك الأنظمة الحاكمة. فقد ردد الباحثون مقولة أن «جزءاً من دورنا كباحثين في مجال السياسة المقارنة أن نفهم ونشرح بحيادية ودون تحيز الأشكال المختلفة للحكومات الموجودة في مناطق مختلفة من العالم، على اعتبار أن هذا جزء من الالتزام الواقع علينا لنكون باحثين موضوعيين». إلا أن المنتقدين ذكروا أن السياسة المقارنة ساعدت إلى حد ما على إضفاء

الشرعية على أنظمة الحكم السلطوية من خلال تحليلها وشرح مبررات وجودها واستمرارها لفترات طويلة بدلاً من توجيه النقد إلى تلك الأنظمة.[28]

وكان يتم النظر إلى تلك النظم السلطوية الجديدة على أنها تقدم البديل الثالث لليبرالية والماركسية، خصوصاً مع تمكن بعض الأنظمة السلطوية من تحقيق تقدم اقتصادي في بلادها، كما فعل نظام فرانكو في إسبانيا، ونظام سالازار في البرتغال، وأنظمة أخرى متعددة في البرازيل وأندونيسيا والفلبين وغيرها، مما جعل بعض الدارسين يعتقدون أن تلك الأنظمة تقدم بالفعل بديلاً ثالثاً بخلاف الليبرالية والماركسية.

وعلى الرغم من هذا الانتصار للأنظمة السلطوية، فإن الجماعات السياسية الديمقراطية استمرت في الوجود حتى ولو كانت ضعيفة أو في المنفى، بالإضافة إلى تعرضها للقمع من جانب الأنظمة السلطوية. كما أن التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي قامت بها الأنظمة السلطوية أدت إلى تعددية اجتماعية متصاعدة ورغبة في الحرية، بالإضافة إلى أن المشهد السياسي الدولي قد بدأ في التغير مع حلول منتصف السبعينيات من القرن العشرين، حيث بدأ التحول نحو الديمقراطية من خلال إطاحة عديد من النظم السلطوية، مما أدى إلى قدر أكبر من الانفتاح السياسي داخل النظم الماركسية اللينينية ذاتها.

شهدت السبعينيات موجة ثالثة من التحول الديمقراطي بدأت في جنوب أوروبا في السبعينيات، وامتدت إلى أمريكا اللاتينية وأجزاء من آسيا في الثمانينيات، وشرق أوروبا في التسعينيات. بدأت البرتغال هذا التحول وتلتها اليونان ثم إسبانيا، ففي كل تلك الحالات قادت السياسات التي اتبعتها الأنظمة السلطوية إلى التحول نحو الديمقراطية في نهاية المطاف، مما كان له تأثير في مناطق أخرى مثل أمريكا اللاتينية، وذلك بدءاً بجمهورية الدومينيكان عام 1978، ثم الإكوادور عام 1979، ثم هندوراس وبيرو عام 1980. كما أجرت بوليفيا انتخابات ديمقراطية عام 1982 عقب فترة طويلة من الحكم العسكري، وعادت الأرجنتين إلى الديمقراطية عام 1983.

ويرى هوارد وياردا أنه حدث تقدم مماثل في مجال التحول الديمقراطي في إفريقيا جنوب الصحراء وفي العالم الإسلامي. ففي العالم الإسلامي، وبخاصة في شمال إفريقيا، تغيرت الثقافة السياسية التي كانت تقوم على ضرورة وجود حكم سلطوي على قمته رجل قوي. وفي إفريقيا جنوب الصحراء على الرغم من ضعف البنى الاجتماعية والاقتصادية الضرورية للتحول الديمقراطي، فقد كان هناك تحول ملموس نحو الديمقراطية في كل من زيمبابوي ونيجيريا وتنزانيا وساحل العاج وكينيا وأنجولا وبوتسوانا وناميبيا وجنوب إفريقيا.[29]

لقد أصبح هذا التحول عالمياً، وبخاصة في أعقاب التحولات التي حدثت في الاتحاد السوفيتي السابق ودول شرق أوروبا والانفتاح في الصين. والآن أصبحت جميع دول أوروبا الغربية ديمقراطية، وجميع دول أمريكا اللاتينية تقريباً. كما أن دول شرق آسيا وشرق أوروبا على الطريق نحو التحول الديمقراطي. كما أن هناك تحولات ديمقراطية في دول إفريقيا جنوب الصحراء وفي العالم الإسلامي، وكان لتلك التحولات الديمقراطية تأثيرات كبيرة في حقل السياسة المقارنة.

أسباب التحول الديمقراطي

تتعدد أسباب التحول العالمي نحو الديمقراطية، وتقف وراءها قوى محلية ودولية، كما يجري توضيحه تالياً.

أولاً: الأسباب المحلية

يمكن القول إن عديداً من الحكومات العسكرية التي كانت في السلطة خلال أواخر الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين فقدت شعبيتها، وبالتالي شرعيتها، حيث اكتشفت الشعوب أن ضباط الجيش الذين قاموا بالثورات على الرغم من طول بقائهم في السلطة، فإنهم ارتكبوا الأخطاء نفسها التي ارتكبها من سبقهم من الحكام المدنيين مثل الفساد وعدم التنظيم.

أما السبب الثاني فيتمثل في التراجع الاقتصادي الكبير الذي حدث في عقد السبعينيات في معظم الدول النامية، والذي أدى إلى تراجع في تأييد المواطنين للأنظمة العسكرية، وتزايد المعارضة السياسية لتلك الأنظمة. وقد أشارت عدة دراسات إلى وجود صلة قوية بين التنمية الاقتصادية والديمقراطية المستقرة، أو بين الديمقراطية والعوامل المصاحبة للتنمية مثل التحضر والتعليم. ولاتزال هذه العلاقة موجودة حتى الآن، فعديد من الدول التي شهدت حركات ديمقراطية (حتى وإن لم تنجح في تحقيق الديمقراطية) تطورت من كونها مجتمعات زراعية في البداية إلى مجتمعات صناعية حديثة تحتوي على معدلات عالية من التحضر والتصنيع والتعليم.[30]

ويوجد سبب ثالث يتمثل في التغيير الاجتماعي، فبنهاية عقد السبعينيات أصبحت عديد من الدول الجديدة أو النامية مختلفة عما كانت عليه قبل عقدين أو ثلاثة عقود، حيث ازداد الوعي السياسي لمواطنيها، ونشأت فيها طبقة وسطى أوسع، بالإضافة إلى طبقات جديدة من المبتكرين ورجال الأعمال والاتحادات التجارية، والتي رفضت استمرار الحكم العسكري. كما تطلب وجود هذه الحركات درجة أكبر من التعددية، وهو ما تمت ترجمته إلى ديمقراطية على النطاق السياسي. وهناك سبب رابع يتمثل في إعادة إحياء المجتمع المدني والسياسي، فمع نهاية السبعينيات نشأ عديد من التجمعات التي كانت نواة لأحزاب سياسية، بالإضافة إلى منظمات مجتمع مدني متعددة أصبحت تقدم بديلاً للحكم العسكري. أما السبب الخامس والأخير، فيتمثل في تغير المزاج العام، وبخاصة بعدما أدركت النظم العسكرية أنها مكروهة من شعوبها فبدأت تخطط للانسحاب التدريجي من السياسة، كما أدركت جماعات المعارضة مدى الضعف والتردد الذي أصبحت عليه الأنظمة الحاكمة، ولذلك فقد بدأت تصعد من احتجاجاتها، ونجحت في عدة حالات في إقناع القادة العسكريين بالعودة إلى ثكناتهم.

ثانياً: الأسباب الخارجية

كان هناك إدراك متنامٍ في الثمانينيات وأوائل التسعينيات أن الديمقراطية هي النظام الديمقراطي الناجح الوحيد الذي يثق به الناس، وأن الأنظمة السلطوية الأخرى لم تمثل

بديلاً ناجحاً، وفقدت شرعيتها. وقد كان المستوى الدولي مكملاً للمستوى المحلي في ما يتعلق بعملية التحول الديمقراطي، كما يتضح من خلال دراسة مسار السياسة الخارجية الأمريكية تجاه هذه القضية. وعلى سبيل المثال كان لحملة الرئيس الأمريكي جيمي كارتر في مجال حقوق الإنسان، والتي تمت ترجمتها في سياسة خارجية رسمية للولايات المتحدة الأمريكية، تأثير مهم في تقويض شرعية الأنظمة السلطوية التي فقدت "حقها في الحكم"، مما كان مقدمة لانهيارها، وأصبحت تلك المساعدات أداة مهمة في السياسة الخارجية الأمريكية منذ إدارة رونالد ريجان.[31]

وعلى الرغم من أن ريجان بدأ فترة حكمه منتقداً الرئيس كارتر بسبب تركيزه على موضوع حقوق الإنسان من دون ربطه بالمصالح الأمريكية، فإنه انتهى إلى أن اتباع تلك السياسة يمكن أن يخدم أهداف السياسة الخارجية، وذلك من خلال الضغط على الأنظمة السلطوية لإحداث قدر من الانفتاح، وهو ما حدث في كل من تشيلي وجواتيمالا والسلفادور. كما أن التركيز على الديمقراطية مكّن الكونجرس والإعلام والرأي العام من التوحد خلف السياسة الخارجية الأمريكية، وقد ساعدت تلك السياسة على إطاحة عديد من الديكتاتوريات العسكرية، كما مهدت للقضاء على الأنظمة الماركسية اللينينية في شرق أوروبا والاتحاد السوفيتي السابق.

وقد أدى استمرار الإدارات الأمريكية المتعاقبة في اتباع سياسة دعم الديمقراطية إلى انتقادات من جانب بعض الدارسين الذين رأوا أنه خلال فترة الحرب الباردة، كانت الفائدة من تشجيع الديمقراطية واضحة، فقد تم استخدام هذا الموضوع سلاحاً في هذا الصراع. كما كان استخدامه عقب انتهاء الحرب الباردة جزءاً من مساعي صانعي القرار الأمريكيين لرسم معالم النظام العالمي الجديد وتقويته، أما الآن فلا يبدو أنه من الحكمة أن تتبع الولايات المتحدة الأمريكية السياسة ذاتها التي اتبعتها في أوقات معينة في الماضي. وعلى سبيل المثال، إذا كانت المصالح الأمريكية الروسية تتعارض في منطقة معينة من العالم، فإنها تتلاقى في مناطق أخرى، ومن ثم لا يكون أمراً عقلانياً للولايات المتحدة أن يجري دعم المعارضة الروسية، وأن يُقال إن هذا الدعم سيستمر في كل الظروف.[32]

وقد شبَّه بعض الدارسين الدور الأمريكي في حفظ السلام ونشر الديمقراطية في العالم بدور الدول فرادى في حماية أمن مواطنيها. ووفقاً لوصف توماس هوبز للدولة فإنها مثل كائن أسطوري ضخم يحمي المواطنين من حالة الطبيعة التي تسيطر عليها الفوضى، وأن الناس قد تنازلوا عن حريتهم للدولة ذات السيادة في مقابل تمتعهم بالأمن، ومن ذلك تشبيه جون إيكينبري الولايات المتحدة بأنها الكائن الأسطوري الذي يحفظ الأمن على مستوى العالم من خلال قيادتها للتعاون الدولي، وتشكيل نظام للمؤسسات الدولية وفقاً للمبادئ الليبرالية وإدارته. ولكن إذا كان للولايات المتحدة مزية إضافية باعتبارها قوة عظمى، وإذا كان باقي العالم يريد من الولايات المتحدة حفظ الأمن العالمي، فإنه يريدها أن تخضع للقواعد الدولية، وأن تضع قيوداً على ممارستها لقوتها من خلال إيجاد توازن بين القيادة والتعاون الدولي.[33]

دور الأمم المتحدة في تعريف السلام الدولي

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظاماً متكاملاً للأمن الجماعي تتوافر فيه، من الناحية النظرية على الأقل، الأركان اللازمة لضمان فاعليته وهي: مبادئ وقواعد عامة مشتركة ومتفق عليها، وجهاز مسؤول عن مراقبة مدى التزام الدول بهذه المبادئ. وحرص الميثاق على إبراز دور المنظمة في مجالات الدبلوماسية الوقائية والحفاظ على السلام والأمن الدوليين، فقد اختصت الجمعية العامة بإصدار توصيات في مجالي الحفاظ على السلام والأمن الدوليين وفقاً للفصل الرابع من الميثاق، وجاء اختصاص مجلس الأمن في هذا الإطار باعتباره الجهاز الأصيل في هذا الشأن وفقاً للفصل الخامس من الميثاق. ولم يغفل واضعو الميثاق عن إرساء قواعد لتفادي النزاع قبل حدوث مواجهة مسلحة، بتأكيد دور الدبلوماسية الوقائية في ما نص عليه الميثاق في الفصل السادس بحل المنازعات سلمياً من خلال المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، ويدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى تسوية ما بينهم من نزاع من خلال تلك الطرق إذا رأى ضرورة لذلك، من دون إغفال دور محكمة العدل الدولية بالنسبة إلى المنازعات القانونية

وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من الميثاق. وأورد الميثاق في الفصل السابع الأحكام التي يلتزم بها مجلس الأمن إذا ما قرر اتخاذ إجراءات لمواجهة حالات تهديد السلام والأمن الدوليين أو الإخلال بهما ووقوع العدوان.[34]

وقد أثرت ظروف الحرب الباردة بصورة سلبية في تطبيق نظام الأمن الجماعي بسبب حالة الاستقطاب بين المعسكرين الغربي والشرقي، والتي أدت إلى استحالة وضع هذا النظام موضع التطبيق. ولذلك سعى المجتمع الدولي، ممثلاً في الأمم المتحدة، إلى إيجاد آليات بديلة تحقق الوظائف التي كان من المفترض أن يضمن نظام الأمن الجماعي تحقيقها، ولاسيما في مجال ضمان الأمن والسلم الدوليين.

وقد جاء ميثاق الأمم المتحدة خالياً من الإشارة الصريحة إلى مفهوم حفظ السلام، الذي ظهرت عملياته على أنها محاولة للوفاء بمتطلبات المجتمع الدولي في لحظة معينة. وقد ظهر حفظ السلام إلى الوجود على أنه ممارسة، ثم تمت صياغته وبلورته على أنه مفهوم، كما جرى البحث عن الأساس القانوني الذي يسوغه. فقد بدأ حفظ السلام الذي تضطلع به الأمم المتحدة في عام 1948 بنشر مراقبين عسكريين غير مسلحين في الشرق الأوسط في بعثة لمراقبة اتفاقية الهدنة بين إسرائيل والدول العربية UNTSO، ومجموعة مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان UNMOGIP. إلا أن البداية الفعلية لأعمال حفظ السلام في الأمم المتحدة جاءت في إثر العدوان البريطاني الفرنسي الإسرائيلي على مصر في عام 1956، إذ أسفرت هذه الأزمة وتعامل المنظمة الدولية معها عن صياغة مفهوم حفظ السلام، وقُصد به: نشر قوات عسكرية تابعة للأمم المتحدة في منطقة النزاع، بهدف المساعدة في تطبيق الاتفاقيات التي يتم التوصل إليها بين أطراف النزاع وذلك بموافقة هذه الأطراف. وشهد النظام الدولي مع انتهاء الحرب الباردة مجموعة من المتغيرات نالت هيكل موازين القوى وطبيعته فيه والعلاقات بين أطرافه، مما أدى إلى تغير كبير في طبيعة العمليات التي تقوم بها المنظمة الدولية لحفظ السلام في البؤر المتوترة من العالم. ويرجع ذلك إلى عدد من الأسباب المترابطة ومنها تغير العلاقات بين الشرق والغرب وما رافقه

من تغير في آليات عمل المنظمة الدولية ذاتها، وبخاصة مجلس الأمن. والتغير في طبيعة الصراعات السائدة. فبدلاً من أن تكون السمة الغالبة هي صراعات الدول ذات السيادة كما كانت في السابق، ظهرت الصراعات العرقية في ما بين أبناء الدولة الواحدة، الأمر الذي انبثق منه مفاهيم جديدة لدور الأمم المتحدة تمحورت حول حق التدخل من أجل حماية الإنسانية، فضلاً عن التغير الذي لحق بمفهوم سيادة الدولة ذاته، والذي سمح بتقبل التدخل الدولي للاعتبارات الإنسانية. ولذلك فقد شهدت السنوات التالية لنهاية الحرب الباردة تصاعداً كبيراً في عمليات الأمم المتحدة.[35]

وفي هذا السياق برزت مفاهيم جديدة تقاطعت مع مفهوم حفظ السلام، حتى إنه يمكن الآن الحديث عن أنماط مختلفة من عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة. وفي ما يلي استعراض للمفاهيم الأساسية وتعريفاتها وأمثلة تطبيقية لكل منها:

أولاً: حفظ السلام

تتضمن استراتيجية حفظ السلام Peace Keeping نشر قوات مسلحة أو شرطة مدنية أو متطوعين مدنيين للمعاونة والمساعدة في تنفيذ أي اتفاقيات يكون قد تم التوصل إليها بين حكومات أطراف الصراع أو النزاع، وذلك استناداً إلى ثلاثة مبادئ محددة هي: موافقة أطراف الصراع على عمل هذه العملية وعلى نشر القوات، وحياد القوات المشاركة في هذه العمليات، وامتناع هذه القوات عن استخدام القوة المسلحة إلا في حالة الدفاع الشرعي عن النفس. ويدخل نشر هذه القوات ضمن إجراءات الأمم المتحدة للأمن والتعاون الدوليين مما يُطلق عليه حفظ السلام التقليدي Traditional Peace Keeping، حيث إن القوات التي تعمل وتُنشر لحفظ السلام يجب أن تكون من دون سلاح أو مزودة بأسلحة خفيفة، ودورها الرئيسي مراقبة أي أعمال غير سلمية سبق الاتفاق عليها أو في مجال التحقق من وقف إطلاق النار والتأكد من تطبيقه.[36]

كما تباشر هذه القوات أي إجراءات انسحاب عسكري تم الاتفاق عليه أو بناء مناطق عازلة بين الأطراف المتصارعة Buffer Zones. ومن أمثلة ذلك قوات حفظ

السلام الدولية في كشمير أو تلك التي نُشـرت في قبرص، أو القوات المتعددة الجنسيات في سيناء بين مصـر وإسـرائيل في أحد ترتيبات حفظ السلام خلال مراحل المفاوضات وبعد الوصول إلى اتفاقية السلام المصـرية-الإسـرائيلية. كما توجد قوات حفظ سلام في منطقـة الجولان السورية طبقاً لاتفاق الفصل بين القوات السـورية والإسـرائيلية في عـام 1974، كما حدث ذلك أيضاً في الكونغو. ويُضاف إلى ذلك مهمات أخرى لقـوات حفـظ السـلام الدولية في مـا يُطلـق عليـه حفـظ السـلام الممتـد Expanded Peace Keeping، كحمايـة حقوق الإنسان أو القيام بالمهمات التمهيدية المدنية، كمراقبة الانتخابات السياسية في بلد ما للتأكد من نزاهتها، وأنها تعبر عن رأي أغلبية السكان بشكل ديمقراطي أو تقـديم المعونـة الإدارية للدول لمساعدتها في بناء هياكل الدولة وتسيير أمور الحكم وممارسة سيادة الدولـة في إطار ديمقراطي. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما حدث في ناميبيا وكمبوديا.

ثانياً: صنع السلام

ويشمل مفهوم صـنع السـلام Peace Making العمليـات التـي تتضـمن أي عمـل يهدف إلى دفع الأطراف المتحاربة للتوصل إلى اتفاق سلام، ولاسيما مـن خـلال الوسـائل السلمية، كتلك المنصوص عليها في الفصل السادس من ميثـاق الأمـم المتحـدة. وفي هـذا الصدد يمكن للأمم المتحدة أن تؤدي دوراً فقـط في حـال موافقـة أطـراف النـزاع، أي أن صنع السلام لا يتضمن استخدام القوة العسكرية ضد أي من الأطراف لإنهـاء الصـــراع، ولكن يتضمن آليات أخرى متعددة، مثل التفـاوض، والتفـاهم، والوسـاطة، والتحكـيم، والتوافق، والحل بالأساليب القانونية، والعمل من خلال المـنظمات الإقليميـة، والالتـزام باتفاقيات مسبقة، أو بأية وسائل سلمية أخرى مثل الزيـارات المتكـررة للطـرف السـاعي للوساطة، والضغط من أجل تحقيق السلام، وقد يصل الأمـر إلى التهديـدات المعلنـة تجـاه الأطراف المتنازعة أو المتصارعة. وتشبه هذه الاستراتيجية الدبلوماسية الوقائية في آلياتهـا، إلا أن الفارق الأساسـي هو أن استراتيجية صنع السلام تستخدم عندما يكـون النـزاع أو الصـراع قد تحول إلى استخدام العنف والعنف المتبادل، أو استخدام القوة المسلحة، أو على الأقل الاستخدام المفرط للقوة من طرف تجاه طرف آخر.

وتتضمن عملية صنع السلام مرحلتين أساسيتين:

- المرحلة الأولى: تهدف إلى استخدام الجهود السلمية السابق ذكرها من أجل إيقاف الصدام أو تحييده، والوصول إلى استقرار الأوضاع على أرض الصراع ما أمكن.
- المرحلة الثانية: يكون الهدف فيها أكبر من مجرد إيقاف الصدامات واستقرار الأوضاع على الأرض، بل هو الوصول إلى حل سلمي سياسي مستديم ينهي الصراع أو النزاع.

ثالثاً: بناء السلام

بناء السلام Peace Building هو مجموعة الإجراءات والترتيبات التي تُنفذ في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات بهدف ضمان عدم النكوص أو الانزلاق إلى النزاع مجدداً، وذلك بإحداث تغيير في بعض عناصر البيئة التي شهدت النزاع لخلق بيئة جديدة من شأنها تقليل التناقضات التي دفعت إلى النزاع، وتعزيز عوامل الثقة بين أطرافه، وتعزيز القدرات الوطنية على مستوى الدولة، من أجل إدارة نتائج النزاع، ووضع أسس التنمية المستدامة.[37]

ووفقاً لذلك يشمل مفهوم بناء السلام العمليات التي تهدف إلى إنعاش المجتمع المدني، وإعادة بناء البنية التحتية واستعادة المؤسسات التي حطمتها الحرب أو النزاعات الأهلية في المجتمعات التي يجري فيها التدخل. وقد تسعى هذه العمليات لإقامة هذه المؤسسات إذا لم تكن موجودة بما يمنع تجدد نشوب الحرب مرة أخرى. وتتضمن المهمات التي تقوم بها الأمم المتحدة في إطار هذا النوع من العمليات قيام الأمم المتحدة بتقديم المساعدات والمنح الاقتصادية أو المساعدات الإنسانية ضد الجوع ونزوح المواطنين إلى دول مجاورة، والتدخل من أجل تحقيق العدالة الإنسانية، ومراقبة إجراء الانتخابات لضمان تحقيق الديمقراطية، وذلك في مرحلة ما قبل الصراعات Pre-conflict بهدف الوصول إلى دولة مستقرة قائمة على المؤسسات، ومن ثم تستطيع هذه الدولة أن تؤدي دوراً في تحقيق السلام، سواء الإقليمي أو العالمي، وتجنب الصراع أو الصدام.

أما في مرحلة ما بعد الأزمة أو الصدام وهو ما يُطلق عليه Post Conflict فيأتي دور الدعم الدولي؛ بهدف توفير مناخ يضمن عدم تكرار الأزمة أو الصراع، وتتميز مرحلة ما بعد الأزمة بتقديم المساهمة الدولية في إعادة بناء الدولة أو الدولة التي تشهد الأزمات والصراعات المختلفة بالإضافة إلى دور الأمم المتحدة في المساهمة في عودة دولة المؤسسات التي ربما تكون قد انهارت أو تأثرت بالصراع. ومن الأمثلة الواضحة لعملية بناء السلام داخل الدولة من خلال الجهد الوطني والدعم الدولي ما جرى في كمبوديا وأنجولا والصومال وتيمور الشرقية وأخيراً ما يجري في أفغانستان.[38]

رابعاً: فرض السلام

ينصرف مفهوم فرض السلام Peace Enforcement إلى استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها من أجل إرغام الطرف المعني على الامتثال للقرارات أو العقوبات المفروضة من أجل الحفاظ على السلم والنظام أو استعادتها. ويمكن التمييز بين نوعين أساسيين من إجراءات فرض السلم هما:

- الإجراءات غير العسكرية، وتنصرف تلك الإجراءات بشكل أساسي إلى العقوبات، وهي وسائل غير عسكرية للضغط على طرف ما.
- الإجراءات العسكرية، وفي إطارها يجري فرض السلم بالقوة كلما كان ذلك متمشياً مع متطلبات الحفاظ على السلام الإقليمي والدولي.

وفرض السلام هو نوع من العمليات العسكرية الدولية يقع في مكان ما بين حفظ السلم والعمليات العسكرية الواسعة النطاق، ومن ثم فإن مهمة تلك العمليات الوسيطة تتمثل في فرض وقف إطلاق النار عبر أعمال قسرية ضد أي من الأطراف التي تقوم بانتهاكه. ومن ثم، فإن هذه العمليات يجب أن تكون ذات تسليح ثقيل، وأن يتجاوز استخدامها للقوة نطاق الدفاع عن النفس، ولا يشترط موافقة الأطراف المتنازعة، ويجب أن تلتزم تلك القوات بالحياد ولا تقوم بأي عمل في مواجهة أي من الأطراف إلا في حالة انتهاك هذا الطرف لاتفاق وقف إطلاق النار.

خامساً: دعم السلام

أصبح مفهوم بناء السلام المظلة الكبرى التي تشمل الأنواع والأجيال المختلفة للعمليات التي تقوم بها الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، ويُقصد بدعم السلام Peace Support كل الأساليب المتبعة من قبل الأمم المتحدة في تخفيف التوتر، ودعم وقف إطلاق النار، أو اتفاقيات السلام، أو إنشاء منطقة عازلة بين المجموعات المتحاربة، من أجل تعزيز الظروف اللازمة لتحقيق السلام الدائم، وهو من ثم يعترف بتغير دور عمليات دعم السلام ووظيفتها باختلاف الأوضاع والظروف المرتبطة بكل منها.

وبناء عليه، تراوح الاختصاصات والصلاحيات المفوضة لقوات الأمم المتحدة وفق هذا المفهوم بين المراقبة التقليدية لاتفاقيات وقف إطلاق النار ونزع السلاح، إلى حماية المدنيين من الفصائل المتقاتلة، إلى الاختصاصات الجديدة التي تتضمن بناء الأمة. وتنشأ هذه العمليات بموجب قرار من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ويحدد هذا القرار صلاحيات عملية دعم السلام واختصاصاتها، كما أنه من المسموح لهذه العمليات استخدام القوة المسلحة لتحقيق الولاية أو التفويض الممنوح لها فضلاً عن الدفاع عن نفسها. ويرى بعضهم أن ثمة حالة من التراتيبية، من الناحية الزمنية، تسير وفقها العلاقة بين هذه المفاهيم، بحيث لا يمكن بناء إجراءات بناء السلم إلا عندما تجري السيطرة على الصراع وإقرار الأمن؛ أي بعد فرض السلام، ثم يأتي بعد ذلك حفظ السلم وذلك بافتراض أن السلام قد أعيد إلى نصابه، وأن المطلوب هو المحافظة عليه من الانتكاس، ثم تأتي مرحلة بناء السلام بعد انتهاء الصراع، وفيها يتم تحصين السلم حتى لا ينهار مرة أخرى، فبغير ذلك لن يكون بالإمكان تسريح المحاربين أو نزع سلاحهم أو إعادة إدماجهم أو إجراء الانتخابات، فضلاً عن عدم إمكانية ممارسة النشاطات الاجتماعية العادية، والتي تعتبر ضرورية لإعادة بناء المجتمعات التي مزقتها الصراعات.[39]

وعلى الجانب الآخر، من الملاحظ أن بعض العمليات قد تجمع بين خصائص أكثر من نوع من أنواع حفظ السلام، فهي قد تبدأ وفق أحد الأنماط وتدفعها تطورات الأمور

على أرض الواقع إلى التحول إلى نمط آخر من العمليات. ويلاحظ كذلك أن الأنواع المختلفة من مجموعة عمليات حفظ السلام تسير متوازية، إن لم يلغ بعضها بعضاً، فلايزال العالم يشهد كل هذه العمليات في مناطق مختلفة منه في الوقت نفسه وفق ما تقتضيه الحالة وتسمح به الظروف في كل من هذه العمليات. كما أن بعض العمليات تتم بالتقاطع واعتماداً على بعثات أخرى، مثل مهمات المراقبين التي تتم بالتزامن أو التوازي مع عمليات فرض السلام، ويعني ذلك وجود "منطقة رمادية" بين الأنواع المختلفة من عمليات حفظ/ دعم السلام. ومن ثم، فلا يمكن القول إن العلاقة بين هذه العملية المفاهيمية تسير وفق النمط التراتيبي الذي سبقت الإشارة إليه، ولكن هناك مساحة كبيرة من التداخل والتزامن بين الأنواع المختلفة لعمليات حفظ/ دعم السلام.

خلاصة

تضمن الفصل الثاني محورين، تم في الأول تتبع دراسة تأثير أزمات الأمن القومي في الديمقراطية في الأدب الأكاديمي بدءاً من النصف الأول من القرن العشرين. كما تم توضيح تطور اهتمام العلوم السياسية، وبخاصة حقول الفكر السياسي والحكومات المقارنة والعلاقات الدولية، بدراسة العلاقة بين الأمن القومي والديمقراطية، حيث كان المفكرون السياسيون الذين درسوا هذه القضية في مراحل تاريخية سابقة يفضلون إما النظام والأمن وإما الحرية والديمقراطية، واستمر النقاش حول هذه القضية في الدول الديمقراطية الحديثة، واعتُبرت من المشكلات الرئيسية التي تواجه النظم السياسية، وبخاصة في الدول التي عانت - ولاتزال - جراء التوترات التي قد تحدث بين الاحتياجات الأمنية ومتطلبات الديمقراطية. وقد أعطيت بعض المصطلحات مثل أمن الدولة والاعتبارات الأمنية معاني واسعة من أجل تجنب القيود القانونية على حرية تصرف صانعي القرار في أوقات الاضطرابات، وذلك استناداً إلى مبدأ الضرورة، حيث تم إعطاء الوكالة التنفيذية المفوضة أو القائد العسكري حرية تصرف واسعة. كما تعرض المحور الأول إلى أولويات الأمن القومي وبعض المشكلات التي تواجهه مثل مشكلات السرية والقابلية للمساءلة، والتحديات الجديدة التي تواجه نظام الأمن القومي.

أما المحور الثاني فتم فيه اختبار مقولة أن النظم الديمقراطية أكثر ميلاً إلى السلام، والتي كانت وراء نظرية السلام الديمقراطي التي دعت إلى دعم عملية التحول الديمقراطي في الدول النامية، لأن الحروب بين النظم الديمقراطية تكاد تكون منعدمة، وهو ما تم تفسيره بأن الرأي العام في الدول الديمقراطية يمثل قوة مهمة تدفع نحو السلام الدولي، وأن إنشاء اتحاد سلمي بين الدول الديمقراطية يقلل من إمكانية حدوث حروب في ما بينها، وأن الروح التجارية تسهم في التوصل إلى سلام بين الدول الديمقراطية. وعلى الرغم من أن التاريخ قد شهد حروباً بين دول ديمقراطية، فقد كانت تلك الحروب بمنزلة الاستثناء لا القاعدة، فمعايير التوفيق والتعاون بين الدول الديمقراطية تسبق العنف بينها، كما أن عمليات التعبئة السياسية الديمقراطية تضع عراقيل مؤسسية كثيرة تمنع قادة هذه الدول من ممارسة العنف.

كما تمت دراسة مراحل تطور عملية التحول الديمقراطي في الدول النامية، وذلك بغرض تحديد تأثير تلك العملية في تعزيز الأمن القومي للدول النامية وفي تعزيز الأمن الدولي، حيث تم استعراض أسباب التحول الديمقراطي الداخلية، وبخاصة الأسباب الاقتصادية والاجتماعية، والخارجية مثل دور القوى الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية في الضغط على الدول النامية من أجل الإسراع في عملية التحول الديمقراطي. وعلى الرغم من الاعتراف الواسع بأهمية دور الولايات المتحدة في حفظ الأمن العالمي، فقد كانت هناك مطالبات بضرورة خضوع الولايات المتحدة للقواعد الدولية، وأن تضع قيوداً على ممارستها لقوتها من خلال إيجاد توازن بين القيادة والتعاون الدولي.

الفصل الثالث

التجربة الأمريكية والمواءمة بين الأمن القومي والديمقراطية في أوقات الأزمات: دراسة حالة

سياسة الأمن القومي وهيكل صنع القرار في قضايا الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية

يشمل هذا المحور دراسة سياسة الأمن القومي الأمريكية بهدف التعرف على ما إذا كانت تلك السياسة عقب أحداث الحادي عشر من سبتمبر تمثل امتداداً لسياسة الأمن القومي الأمريكية في فترات سابقة، أو أنها تمثل تحولاً في مسار تلك السياسة بفعل عوامل جديدة ربما لم تكن موجودة من قبل. كما يجري تعريف سياسة الأمن القومي الأمريكي وتوضيح أهم أهدافها، والنقاط التي يجب أخذها في الاعتبار عند دراسة المصالح القومية باعتبار أن حماية تلك المصالح من أهم الأهداف التي تسعى سياسة الأمن القومي لتحقيقها، ودراسة تأثيرات كل من البيئة الدولية والبيئة المحلية في خيارات سياسات الأمن القومي، وتحديد الأبعاد الأساسية الدبلوماسية والاقتصادية والعسكرية لسياسة الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويشمل هذا المحور أيضاً دراسة لهيكل صنع القرار في مجال الأمن القومي في الولايات المتحدة، ويتم فيه تناول الأجهزة الرئيسية المسؤولة عن صنع القرارات ذات الصلة بالأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية. كما تجري إعادة تعريف مفهوم الأمن القومي الأمريكي واستراتيجيته في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، ودراسة ما حدث من تغيير في كل من مفهوم الأمن القومي الأمريكي وسياسته في الفترة التي أعقبت أحداث الحادي عشر من سبتمبر، بالإضافة إلى دراسة الأهداف الاستراتيجية الجديدة للأمن القومي.

التجربة الأمريكية: خلفية تاريخية في مجال المواءمة بين الأمن القومي والديمقراطية

أوضحت التجربة الأمريكية أن من الصعب إيجاد توافق بين حكم القانون والسلطات الاستثنائية التي تمنحها السلطة التنفيذية لنفسها في أوقات الأزمات، فغالباً ما تكون النتائج براغماتية (نفعية) ومسيسة إلى حد كبير، فمن المفترض أن تخضع قرارات الرئيس الاستثنائية إلى مراجعة - وربما إلى رفض - من جانب السلطتين التشريعية والقضائية. ومع مرور الوقت خضعت السلطات الاستثنائية للرئيس لمراجعة تشريعية وقضائية، وفي غالب الأمر كانت عملية المراجعة تؤدي إلى أن يقوم الكونجرس بدعم الإجراءات الرئاسية، وأن تساند المحكمة العليا هذا العمل، وبخاصة عندما يكون هناك اتفاق بين الرئيس والكونجرس.[1]

وقد تم إعطاء الضرورات العسكرية أولوية مقارنة بحقوق الولايات وحقوق الأفراد، وتضاءلت نسبة الموافقة الشعبية على منح سلطات استثنائية للرؤساء بمرور الوقت عبر التاريخ الأمريكي، وتم الرجوع عن الإجراءات التي قام الرؤساء باتخاذها في أوقات الحروب عندما تمت استعادة السلام.

شهدت فترة الحرب الأهلية في الولايات المتحدة قيام الرئيس أبراهام لينكولن، للحفاظ على الاتحاد، بالإدماج بين سلطاته الرئاسية المدنية وبين منصب رئيس أركان القوات المسلحة، وهو الموقف الذي أطلق البعض عليه "ديكتاتورية دستورية". كما قام الرئيس بتجنيد أربعين ألفاً من المتطوعين بالجيش الأمريكي من دون تفويض قانوني. كما قام بإنفاق أكثر من مليوني دولار من الخزانة الفيدرالية من دون أن يكون مخولاً بالإنفاق منها. بالإضافة إلى ذلك، فقد أوقف لينكولن الضمانة الدستورية المتعلقة بالأمر بالمثول، والتي تمنع الاعتقال أو الحجز التعسفي للمدنيين الذين يُشتبه في قيامهم بأعمال غير وطنية. وعلى الرغم من أن الدستور يبيح إيقاف تلك الضمانة الدستورية في الأوقات التي تتضمن تهديداً للأمن العام، فإنه لم يشر إلى الجهة المخولة بذلك الإيقاف. وعندما حكمت المحكمة الفيدرالية في

بالتيمور في ماريلاند بأن إيقاف تلك الضمانة هو عمل غير دستوري، قام الرئيس لينكولن بتحدي هذا الحكم، وذلك في رسالة بعث بها إلى الكونجرس، ولم تحل المحكمة العليا حتى الآن مسألة تحديد الجهة المخولة بذلك الإيقاف.[2]

أمر لينكولن أيضاً بأن يتم النظر في قضايا الخيانة التي يرتكبها مدنيون في المحاكم واللجان العسكرية وليس في المحاكم المدنية، ولم تقم المحكمة العليا بإبطال هذا القرار حتى انتهت الحرب.

وفي الحرب العالمية الأولى قام الرئيس وودرو ويلسون، مثلما فعل الرئيس لينكولن من قبل، بادعاء سلطات استثنائية. ولم يعتمد ويلسون فقط على سلطته رئيساً لأركان حرب القوات المسلحة، ولكن قام الكونجرس بتفويضه بعديد من الامتيازات التي كانت مقتصرة على السلطة التشريعية. وبذلك فقد شهد النظام القضائي الأمريكي أثناء الحرب العالمية الأولى معضلة كيفية إيجاد توازن بين الحقوق الفردية والضرورات العسكرية في القضايا التي تم النظر فيها وفقاً لقانون التجسس الصادر عام 1917، وقانون التحريض على العصيان الصادر عام 1918. ووضعت هذه القوانين التي صدرت أثناء الحرب العالمية الأولى قيوداً على حرية الحديث والصحافة، وقامت بتصنيف أنواع معينة من التصريحات والأعمال على أنها غير قانونية، وتحرض على الفتنة والعصيان. وفي سلسلة من القضايا التي تم النظر فيها أمام المحكمة العليا في نهاية الحرب، حكمت المحكمة العليا في تلك القضايا جميعها بأن الضرورة العسكرية مثلت مبرراً لنقص الحرية الفردية. وبالمثل لم تستجب المحكمة العليا للدعاوى التي رُفعت ضد التجنيد الإجباري في الحرب العالمية الأولى، والتي اعتبرت أن الكونجرس قد تخطى حق الولايات في ما يتعلق بعملية التجنيد، حيث اعتبرت المحكمة أن من الأمور الضرورية دعم الجيش وزيادة عدد أفراده في ضرورة من ضرورات الحرب.[3]

وفي الحرب العالمية الثانية هدد الرئيس فرانكلين روزفلت بزيادة سلطاته الاستثنائية، حيث أعلن أنه إذا لم يتصرف الكونجرس بالطرق التي اعتبرها ضرورية من أجل حماية

الأمن القومي، فإنه سيقوم بالتصرف بشكل انفرادي. وقد أصدر روزفلت، باعتباره رئيساً لأركان حرب القوات المسلحة، الأمر التنفيذي رقم 9066 بتاريخ 2 فبراير 1942، والذي فوّض وزير الحرب ومن يختاره لتحديد مناطق عسكرية يمكن أن يتم إجلاء بعض أو كل الأشخاص منها، وذلك لمنع أعمال التخريب والتجسس. ووفقاً لهذا الأمر التنفيذي، تم إجلاء كل الأشخاص ممن لهم أصول يابانية، ومن بين هؤلاء سبعون ألف مواطن أمريكي من الولايات الواقعة على ساحل المحيط الهادي وأجزاء من أريزونا، وتم احتجازهم في مراكز سكنية بعيدة. وقد وجد الكونجرس صعوبة في سن قانون للتصديق على الأمر التنفيذي رقم 9066 والتفويض بمد فترة العمل به عقب شهر من إصداره، مما تسبب في رفع عديد من الدعاوى حول دستورية هذا القرار. وفي يونيو 1943 نظرت المحكمة العليا في قضية مواطن أمريكي من أصل ياباني يُدعى هيراباياشي كان يعمل أستاذاً بجامعة شيكاغو، وتمت إدانته في محكمة فيدرالية بتهمة رفض تسجيل اسمه في قائمة الأشخاص الذين سيتم إجلاؤهم، وبتهمة انتهاك قانون حظر التجوال الذي فُرض على كل الأشخاص ذوي الأصول اليابانية. وقد أصدرت المحكمة العليا حكمها في ما يتعلق بحظر التجوال فقط، والذي اعتبرته قانونياً وأيدت قرار الإدانة. ولم يتم النظر في دستورية أوامر الإجلاء والاعتقال حتى ديسمبر 1944، وذلك عندما نظرت في قضية مواطن أمريكي آخر من أصل ياباني يُدعى كورماتسو، حيث وافقت المحكمة على إجلاء الأشخاص ذوي الأصول اليابانية، إلا أنها أكدت في قضية تخص مواطناً آخر يُدعى إيكسبارتي إيندو على أن المواطن الأمريكي من أصل ياباني ممن يثبت إخلاصه للوطن لا ينبغي اعتقاله واحتجازه في مراكز سكنية بعيدة، ولكن يتعين إطلاق سراحه.[4]

وفي زمن الحرب الكورية بدا أن السلطة القضائية في الولايات المتحدة تضع درجة أعلى من القيود على السلطات الاستثنائية للتنفيذيين في أوقات الطوارئ، فعندما حاول الرئيس ترومان التحكم في إدارة مصانع الحديد والصلب، حكمت المحكمة العليا بأن ترومان لا يمتلك سلطة طوارئ ليقوم بمثل هذا العمل الذي ينبغي الحصول على تفويض مسبق من الكونجرس من أجل القيام به. وشهدت فترة الحرب الباردة بين الولايات

المتحدة والاتحاد السوفيتي حالات متعددة لفرض قيود على الحقوق والحريات الفردية بدعوى ضرورات الأمن القومي.

إن من أهم الأسباب التقليدية للتصادم بين حكم القانون وممارسة السلطة التنفيذية الاستثنائية هو التزام الأشخاص العسكريين بالقتال، فالحروب هي أحداث دولية تتطور بشكل مستقل عن الإرادة التشريعية، ويحدث ذلك بشكل متسارع يفوق قدرة التشريعيين على التعامل معه والاستجابة لتحدياته. وعلى سبيل المثال، فإن الحرب البحرية التي اندلعت بين الولايات المتحدة وفرنسا خلال الفترة 1798–1800 لم يتم الإعلان عنها. وكان قرار الكونجرس في أعقاب الهجوم المفاجئ على ميناء بيرل هاربر مجرد اعتراف أكثر من كونه إعلان حرب. كما أن التزام القوات الأمريكية بالدخول في الحرب الكورية كان رد فعل تقديرياً من جانب الرئيس الأمريكي على طلب من مجلس الأمن بالأمم المتحدة. كما شبه الرئيس ليندون جونسون قرار خليج تونكين المتعلق بحرب فيتنام والصادر من الكونجرس بأنه بمنزلة إعلان حرب من قبل الكونجرس.[5]

يعكس كل ما سبق الخلافات التي يمكن أن توجد بين النصوص القانونية والتجربة التاريخية، حيث انعكست طبيعة رد الفعل الذي يتسم به العمل التشريعي في الحروب الحديثة في قانون سلطات الحروب، وهو محاولة تأسيس سيطرة قانونية على العمليات العسكرية في غياب إعلان الحرب. ويطلب القانون من الرئيس أن يخبر الكونجرس بكل الأعمال الحربية التي يتم تفويضه بها، ويمنع استمرار تلك العمليات لمدة تزيد على 60 يوماً من بدئها، إذا لم يمنحه الكونجرس فترة أطول.

التجربة الأمريكية في مجال صنع قرار الأمن القومي

إن صنع القرار في نطاق الأمن القومي ليس دائماً بمنزلة رد فعل، على الرغم من أنه عادة ما يبدو كذلك. إن ما يجعل عملية صنع القرار في مجال الأمن القومي موحدة هو طبيعة المشاركة في العملية السياسية. فبينما يتم مدح المشاركة الشعبية الواسعة في الأمور

المتعلقة بالسياسة المحلية على أنها علامة على رسوخ الديمقراطية، فإن المخاوف المتعلقة بضرورات الأمن القومي واحتياجاته تمنع الاقتراب العام من الأمور التي توجد حاجة إليها لفهم المداولات المتعلقة بسياسة الأمن القومي والمشاركة فيها.

وفي الوقت ذاته، فإن القادة العسكريين من ذوي الرتب العليا، والذين لا يُسمح لهم تقليدياً بالمشاركة في عملية صنع السياسة في الولايات المتحدة أدَّوا منذ الحرب العالمية الثانية دوراً أساسياً في صنع القرارات ذات الصلة بالسياسة الخارجية والأمن القومي.

توجد قيود هيكلية في النظام الأمريكي لصنع قرار الأمن القومي؛ فمن جانب، تُعد وزارة الدفاع هي وكالة للفرع التنفيذي للحكومة تضع ما لديها من خبرة في مجال الأمن القومي تحت تصرف الرئيس. وعلى الجانب الآخر، فإن المادة (1) من الدستور اعتبرت أن الكونجرس هو الفرع الأول للحكومة. وذكر جيمس ماديسون، وهو أحد أهم من صاغوا الدستور الأمريكي أن «السلطة التشريعية تسود بالضرورة في الحكومة الجمهورية»، حيث أشار إلى جمعية وطنية تمثيلية يستجيب أعضاؤها لمصالح ممثليهم المحليين واحتياجاتهم، ويكون لديها نظام رقابة وتوازن يجري التأكيد عليه من خلال وجود مجلسين منفصلين، مما يُعد ضمانة لحقوق المواطنين وللفرعين الآخرين للحكومة، وذلك مقارنة بمكتب الرئيس الذي يُعد سلطة دستورية مركزة.[6]

وعلى الرغم من ذلك، فقد تم اتخاذ قرارات الأمن القومي الأساسية في الولايات المتحدة بمبادرات من السلطة التنفيذية. ففي عقد الأربعينيات أقنع الرئيس هاري ترومان الشعب الأمريكي بضرورة التراجع عن قرار تسريح القوات في أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية، وبأهمية الحفاظ على قوة عسكرية كبيرة في وقت السلام بهدف حماية الحلفاء الأوروبيين من التهديد الشيوعي المتنامي. وقد تسببت سياسة الاحتواء في النهاية في تورط عسكري أمريكي في كوريا وفي فيتنام. فقد ذكر الرئيس جون كينيدي أن الولايات المتحدة في حاجة إلى تأسيس جيش كبير يكون قادراً على شن حربين كبيرتين بالإضافة إلى حرب صغيرة في توقيت متزامن. وفي أعقاب التجربة الفيتنامية قام الرئيس ريتشارد نيكسون

بتخفيض عدد الحروب التي يمكن للجيش الأمريكي شنها في توقيت متزامن إلى حرب كبيرة وحرب صغيرة فيما سُمي باستراتيجية الحرب ونصف الحرب في عام 1969. ولم يقم رونالد ريجان، الذي كان يتحكم في بناء عسكري ضخم، ولا جورج بوش الأب الذي قام بعملية تخفيض للإنفاق العسكري - وهي العملية التي عجلت بها ضغوط الميزانية وانهيار حلف وارسو - بتحديد عدد الحروب التي كانا ينويان أن يستعدا لها. أما في عهد بيل كلينتون، فقد قامت وزارة الدفاع بدراسة إمكانية شن حربين كبيرتين وحرب صغيرة في توقيت متزامن. إن سلطة المبادأة في نطاق الأمن القومي وتركّز نطاق الخبرة في مجال الأمن القومي في الفرع التنفيذي للحكومة، بالإضافة إلى المسألة الخلافية المتعلقة بأن الرئيس له سلطة مطلقة في مجال السياسة الخارجية (وهو الأمر الذي له تأثير في سياسة الأمن القومي) أدت إلى إثارة تساؤلات حول إمكانية مساءلة السلطة التنفيذية عما تتخذه من قرارات في مجال الأمن القومي، وبخاصة عندما يتم صنع السياسات بوساطة مسؤولين معينين وليسوا منتخبين، ممن يمكن في بعض الحالات أن يتصرفوا من دون إحاطة الرئيس بما يفعلون، وهذا ما حدث في قضية تهريب الأسلحة الأمريكية لإيران، والتي عُرفت بفضيحة إيران كونترا.[7]

وعلى الرغم من قيام السلطة التنفيذية بأخذ زمام المبادرة في ما يتعلق بقضايا الأمن القومي، فقد وجد الرؤساء الأمريكيون أنهم يحتاجون عملياً إلى نصيحة الهيئة التشريعية ورضاها. وفي حالة الحرب الفيتنامية، كان الكونجرس يريد في البداية أن يتبع الرئيس، على اعتبار أنه في موقف يمكنه، كما ذكر بعض أعضاء الكونجرس، من معرفة أشياء لا يعرفونها. ولكن عندما انقلب الرأي العام ضد الحرب وأكد الشعب الأمريكي ضرورة فرض إرادته في العملية السياسية في ما يخص تلك القضية، فإن الكونجرس قاوم سيطرة السلطة التنفيذية، وبدأ في تأدية دور أكثر فاعلية انتهى بالانسحاب الأمريكي.

حاول الكونجرس في بعض الأحيان تقييد المبادرات الرئاسية، وهو الأمر الذي حدث عند دعم متمردي الكونترا في نيكاراجوا، وفي أحيان أخرى سعى لمد تلك المبادرات، وهو ما اتضح من تقديم الدعم بصورة متزايدة للمجاهدين في أفغانستان. وفي

حرب الخليج في عام 1991، تذكر الرئيس جورج بوش الأب الخطأ الذي ارتكبه ليندون جونسون الذي لم يحاول الحصول على دعم الكونجرس في قضية خليج تونكين، وسعى للحصول على موافقة الكونجرس على قرار الأمم المتحدة باستخدام القوة المسلحة ضد العراق. وقد وافق الكونجرس على قرار مجلس الأمن، لكنه أعلن تفضيله الواضح للتوصل إلى حل سلمي لأزمة الخليج، وبمجرد اندلاع الحرب، قام الكونجرس بتأييد الرئيس بوش الأب.

ومن الواضح أنه بمرور الوقت، بدأ الفرعان التشريعي والتنفيذي يشتركان في عملية صنع القرار، وأصبحت الإجراءات الانفرادية من جانب السلطة التنفيذية التي تتجنب التشاور مع الكونجرس في عملية صنع القرار تتعرض لتحدٍّ بالشكل الذي أدى في النهاية إلى تأثيرات سلبية فيها وفي الإدارة ذاتها، وذلك على العكس من السياسات التي تم اتخاذها عقب مفاوضات مبكرة وحلول وسط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد وجدت الولايات المتحدة حتى الحرب العالمية الثانية أن من الأفضل أن تبقى في عزلتها الجغرافية، فتجنبت تشكيل قوات عسكرية ضخمة في أوقات السلام، وغالباً ما كانت تقوم بتسريح قواتها المسلحة في الأوقات التي ليست فيها حروب، وكان تأثير القرارات ذات الصلة بالأمن القومي في المجتمع الأمريكي في أوقات السلام ضعيفاً. وقد تغير هذا الوضع تماماً عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية، بسبب حالة التعبئة للقوات المسلحة والصناعات العسكرية، واستخدام الأسلحة النووية في الحرب، وقيام الولايات المتحدة بدور القوة العظمى في النظام العالمي الثنائي القطبية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. وقد أصبح الجيش، باعتباره المؤسسة الأساسية المسؤولة عن الأمن القومي، إحدى أهم المؤسسات ذات التأثير في المجتمع، وذلك بسبب ضخامة عدد أفراده، بالإضافة إلى المؤسسات الاجتماعية العديدة الأخرى التي تتداخل معه.

إن حالة التعبئة التي واكبت الحرب العالمية الثانية جعلت عديداً من الشبان الذكور الأصحاء منخرطين في الخدمة العسكرية، مما تطلب الاستعانة بالإناث في القوى العاملة في

المجال الصناعي، وذلك لتشغيل القاعدة الصناعية التي تم التوسع فيها لدعم المجهود الحربي. وعندما انتهت الحرب تم تشجيع النساء على ترك سوق العمل واستعادة أدوارهن التقليدية زوجاتٍ وأمهاتٍ. وعلى الرغم من عودة النساء إلى منازلهن، فإن سوق العمل لم تستطع استيعاب ملايين الشبان من الذكور الذين تم تسريحهم من الخدمة العسكرية، فتم إصدار قانون جديد أُطلق عليه جي آي GI يوفر دعماً مالياً لملايين المتطوعين السابقين في الحرب لاستكمال تعليمهم الجامعي، وهو ما أدى إلى رفع مستوى التنمية البشرية والتوسع في إنشاء مؤسسات للتعليم العالي. وخلال الفترة 1940–1967 تم وفقاً لهذا القانون مساعدة المتطوعين في كل من الحرب العالمية الثانية والحرب الكورية والحرب الباردة والحرب الفيتنامية، والذين تجاوز عددهم 24 مليون متطوع، لإكمال تعليمهم في أعقاب انتهاء كل من تلك الحروب.[8]

قام الجيش خلال عقد الأربعينيات والحرب الكورية بدور قيادي في عملية التكامل العرقي للمجتمع الأمريكي. فقد كانت معظم المؤسسات المدنية الأمريكية خلال عقد الأربعينيات مقسمة عرقياً إما بشكل رسمي وإما غير رسمي. وقد بدأت القوات البحرية في إدماج الجنود بدءاً من عام 1946، على الرغم من أنها كانت تخصص نسبة لتمثيل السود الأمريكيين على أية سفينة. وعلى الرغم من بقاء بعض الوحدات مقسمة عرقياً، فإنها قامت بإدماج عمليات التدريب الأساسية للجنود.

كان موضوع العرق قضية سياسية مهمة في الانتخابات الرئاسية عام 1948، حيث وضع الحزبان الرئيسيان الجمهوري والديمقراطي عدم التفرقة بسبب النوع بنداً رئيسياً في الحملات الانتخابية. ففي يوليو 1948، وقبل ثلاثة أشهر من الانتخابات، أصدر الرئيس ترومان الأمر التنفيذي رقم 9981، والذي أعلن سياسة "المساواة في المعاملة وفي الفرصة في الجيش". وعلى الرغم من أن هذا القرار لم ينه عملية التقسيم العرقي في الجيش، فإنه عبّر عن نية الرئيس باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة في إنهاء هذا العزل. وعندما اندلعت الحرب الكورية، لم يكن قد تم إدماج قواعد التدريب في الجيش ولا الوحدات القتالية فيه، إلا أن عملية التعبئة التي صاحبت الحرب أدت إلى إدماج كليهما.[9]

أظهرت الأبحاث التي أجراها الجيش حول عملية الإدماج أن تلك العملية قد أدت إلى زيادة الفاعلية القتالية. وقد استمر الجيش خلال عقدي الخمسينيات والستينيات في قيادة المؤسسات المدنية في عملية التكامل العرقي، وأصبحت الخدمة العسكرية وسيلة للحراك الاجتماعي للشباب المنتمين إلى أقليات عرقية بالولايات المتحدة، سواء عن طريق الخدمة العسكرية الإلزامية، أو عن طريق التطوع. وفي فترة الحرب الباردة، وبسبب إدراك وجود تهديد شيوعي في أوروبا، استمرت الخدمة العسكرية الإلزامية، واستمر التركيز على الإنتاج العسكري. وقد وُجهت انتقادات للإنفاق العسكري، حيث ذكر البعض أن الاهتمام المبالغ فيه بالأمن القومي يأتي على حساب الرخاء الاجتماعي.[10]

استغلت الإدارة الأمريكية الحرب الباردة مبرراً لإبقاء ملايين المواطنين الأمريكيين من العسكريين وغير العسكريين في العمل بشكل مباشر تحت إشراف المؤسسات العسكرية، وذلك للحفاظ على العدد الكبير من القواعد العسكرية التي أصبحت مصدراً اقتصادياً أساسياً للمجتمعات المدنية المجاورة، ولتحويل مليارات الدولارات للصناعات العسكرية، ودعم مئات الآلاف من الوظائف في القطاع الخاص.

وقد تأثر هذا الدور المهم الذي تؤديه المؤسسة العسكرية عقب انتهاء الحرب الباردة بسبب ما لحقها من تخفيض في الميزانية وعدد الأفراد بفعل ضغوط الميزانية وخفض التوترات في أوروبا، إلا أنه يُحسب للجيش الأمريكي أنه قاد ثورة المواطنة، ويُقصد بها مد حقوق المواطنة إلى الجماعات التي كانت مُستبعدة في السابق من خلال عملية التكامل والاندماج العرقي. وقد جر الجيش خلفه المؤسسات الأمريكية الأخرى لقبول مبدأ المساواة بين جميع الأعراق. كما سُمح للنساء بالاشتراك في العمليات القتالية. تتطلب كل الخطوط والعمليات العسكرية درجة ما من السرية وتقييد مشاركة الجماهير في عملية صنع القرار. وكلما كانت درجة الدمار الناتج من استخدام الأسلحة أكبر، زادت درجة السرية المتعلقة باستخدام تلك الأسلحة. وكلما زادت درجة تعقيد التقانة العسكرية المستخدمة، زادت درجة الاعتماد على الخبراء الفنيين وإبعاد الجماهير العادية عن المشاركة

في المناقشات المتعلقة باستخدام تلك الأسلحة. إن غياب الخبرة وحاجة الحكومة للسرية يُعدان سببين رئيسيين يؤديان إلى ندرة المعلومات المتعلقة بالأسلحة النووية لدى الجماهير الأمريكية. وعلى الرغم من أن استطلاعات الرأي أظهرت أن الأمريكيين نظروا إلى احتمال حدوث حرب نووية على أنه أمر ممكن مقارنة بالشعوب الأخرى، كما أيدوا الرد النووي على التهديدات غير النووية وذلك بغرض إنهاء حرب بشكل سريع، فإن موضوع الحروب النووية لم يكن محل اهتمام كبير للشعب الأمريكي. وسواء أكان السبب في ذلك هو أن الأمور الأخرى أكثر إلحاحاً، أم لأن الإدراك منخفض والمعلومات نادرة، فإن النتيجة هي أن النفقات الكبيرة على الأسلحة النووية وخطط استخدام تلك الأسلحة وُضعت في ظل غياب مناقشات عامة واسعة النطاق ومظاهرات احتجاجية محدودة وفي أوقات متباعدة.[11]

تتعارض السرية التي تعد مكوناً مهماً للأمن القومي بوضوح مع المبدأ الديمقراطي المتمثل في ضرورة إحاطة الجماهير علماً بالسياسات العامة والضمانات الدستورية لحرية الصحافة في الولايات المتحدة. وقد شهدت العقود الأخيرة سلسلة من عمليات إعادة التكييف، حيث حاولت كل من الصحافة والجيش الأمريكي التعامل بعضهما مع بعض، ومع التقانات المتغيرة في كل من المجالين.

وفي مجال الاختيار بين المسؤولية عن إخبار الجماهير، ومسؤولية حماية المعلومات الأساسية، والتي تتضمن قبول درجة من الرقابة على وسائل الإعلام، وبخاصة الصحافة، كان البديل الثاني هو المفضل أثناء الحرب الكورية. أما بالنسبة إلى حرب فيتنام فقد كانت أول حرب متلفزة، حيث أصبح بإمكان الأمريكيين منذ ذلك الوقت أن يشاهدوا العمليات التي تمت في يوم ما في نشرة الأخبار المسائية في اليوم ذاته، مما أدى إلى نقل الفزع من الحرب إلى داخل بيوت الأمريكيين، وتسبب ذلك في تزايد التوتر بين الجيش ووسائل الإعلام. وقامت إدارة كينيدي بفرض قيود على حصول الصحفيين على معلومات. وازدادت مقاومة الإعلام الأمريكي للرقابة والقمع منذ ذلك الوقت.[12]

ومثّل إصدار دورية **أوراق البنتاجون** التي أيدتها المحكمة العليا دوراً جديداً مغايراً للإعلام في مجال الأمن القومي. ونُظر إلى الإعلام على أنه كان وراء قرار جونسون بعدم الترشح لمرة أخرى وإلى أنه السبب أيضاً في خسارة حرب فيتنام. كما تسبب التوتر بين الجيش ووسائل الإعلام في أن يتم استبعاد الصحافة من تغطية عملية غزو جرينادا عام 1983. وانعكست الاقترابات التحليلية لعملية التوازن بين مفهومي الأمن القومي والديمقراطية في طبيعة المناظرات الاجتماعية حول طبيعة المهنية العسكرية والعلاقات المدنية العسكرية في الولايات المتحدة. وقد رأى بعضهم أن الجيش ينبغي أن يكون محايداً سياسياً ويخضع للسيطرة المدنية من خلال ميكانيزمات تنظيم رسمية. وقد لاحظ صموئيل هنتنجتون أن من الصعب التوصل إلى توازن بين متطلبات الأمن العسكري وقيم الليبرالية الأمريكية، واعتبر أن التصادم بين الأمرين لابد من أن يؤدي إلى إضعاف التهديد الأمني أو إلى إضعاف الليبرالية. واقترح أن يتم إنقاذ المؤسسات المدنية من خلال قبول المعايير المحافظة للجيش.[13]

وقبل فترة طويلة من انهيار حلف وارسو الذي قلل من التهديد الأمني الذي تواجهه الولايات المتحدة، اقترح موريس جانويتز نموذجاً بديلاً يتمثل في الربط بين الجيش والمؤسسات الاجتماعية الأخرى، ومن ثم، زوال الحد الفاصل بين ما هو عسكري وسياسي. إن هذا النموذج الذي قدمه جانويتز لم يترك الشؤون العسكرية للمهنيين العسكريين الذين كانوا معزولين عن الاتجاهات الاجتماعية الليبرالية، بل دعا إلى درجة حساسية سياسية واجتماعية متزايدة من جانب الضباط المهنيين.[14]

سياسة الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية

أولاً: تعريف سياسة الأمن القومي

وصف فرانك تاجر وفرانك سيمور سياسة الأمن القومي بأنها «ذلك الجزء من السياسة الحكومية الذي يهدف إلى إيجاد الظروف السياسية القومية والدولية الملائمة لحماية

القيم والمصالح القومية الحيوية وتعزيزها في مواجهة الخصوم الحاليين والمحتملين».[15] وهذا التعريف يمكن أن يساعد على تحديد النقاط التي يجب أن تتضمنها دراسة الأمن القومي. كما أنه يوضح بعض العناصر الأساسية التي يجب أن تجري دراستها من أجل فهم سياسة الأمن القومي وتقييمها، وذلك من خلال وضع هذه العناصر في إطار مفاهيمي ينظم العلاقة بين المتغيرات. وتتمثل أهم تلك العوامل في ما يلي:

1. القيم والمصالح القومية الأمريكية

تهدف "سياسة الأمن القومي" إلى حماية القيم الوطنية وتعزيزها. وتبدو تلك القيم غامضة ومجردة بطبيعتها، إلا أنها مهمة لتحديد سياسة الأمن القومي، لأن القيم تشكل الجوهر الأساسي لدولة ما، وتحدد الصفة الأساسية التي يتصف بها مجتمع ما.

إن القيمة الوطنية الأساسية هي البقاء. ومن دون البقاء لا يمكن لدولة أن تحقق أياً من القيم الأخرى، ويتضمن البقاء حماية السكان والتكامل الإقليمي والسيادة. والبقاء المادي لا يكفي في حد ذاته، فلابد للمجتمع من أن يحافظ على قيمه الأخرى من أجل الإبقاء على السمات المميزة له. وعلى سبيل المثال، فإن من أمثلة القيم الموجودة في الولايات المتحدة العدالة والحرية والحفاظ على مجتمع ديمقراطي. وهذه القيم، بالإضافة إلى قيم أخرى مثل الرخاء والمكانة الاجتماعية وحماية أيديولوجية الأمة، تحدد السمات المميزة للمجتمع، وتقدم الأساس لتطور سياسة الأمن القومي.

وعلى الرغم من أن سياسة الأمن القومي يُعتقد منطقياً أنها مأخوذة من هيكل قيمي مُعرَّف بدقة، فإن هناك صراعات لا يمكن تجنبها تحدث بين القيم. وقد وصف صموئيل هنتنجتون تلك المشكلة بوضوح حينما قال: «إن النقطة الأساسية في ما يتعلق بالسياسة العسكرية هي علاقات توازن القوى في ما بينها وبين الأهداف الوطنية. فالأخيرة تتصارع وغالباً ما يتم التوصل إلى تسويات. وعلى سبيل المثال، فإن الحفاظ على حريات الأفراد قد يتصارع مع الرغبة في تأكيد الأمن العام في مواجهة الحملات الإرهابية، أو أن حماية الدول الديمقراطية الأخرى يمكن أن يفاقم من التهديد للبقاء المادي للولايات المتحدة.[16]

كما أنه من الصعوبة أن تُحدد على سبيل الدقة الأهمية النسبية لقيم معينة، ومن ثم، يصعب التحديد الدقيق لكيفية تأثير تلك القيم في السياسات التي تتبناها دولة ما. وعندما لا يكون واضحاً أن السياسات تدعم قيمة معينة، فإن ذلك يرجع إلى وجود قيم متصارعة تم أخذها في الاعتبار. ولا يقتصر الأمر على وجود تصارع بين القيم التي تتبناها دولة ما، فقد يحدث تصارع بين الهيكل القيمي لكل من الدولة والحكومة. ولذلك، يبدو من المهم أن يتم تحديد القيم التي تنبغي حمايتها. إن تلك القيم بمنزلة انعكاس للإرادة الجماعية للناس ومن ثم، رؤية الدولة القومية على أنها عامل موحد. وتؤكد الطبيعة الجماعية لديمقراطية ما أنه ليست لدى كل الجماعات في الدولة أولويات متماثلة. وهذه التعددية تتسبب في هيكل قيمي لدولة ديمقراطية يتم تحديده من خلال المنافسة والتسويات التي يجري التوصل إليها بين الجماعات.

أما في ما يتعلق بالدول السلطوية، فقد يكون هناك انفصال بين القيم التي تعتنقها الجماهير، ومعتقدات القادة الذين يحددون ما يتم اتباعه من سياسات. وفي هذه الحالة تقوم المجموعة الحاكمة بتحديد القيم الوطنية. ونتيجة لذلك، فإن بقاء نظام معين يُنظر إليه على أنه هدف أكثر أهمية من بقاء المجتمع كله. وعلى سبيل المثال، فقد بدا أن هتلر يرغب في التضحية بالمجتمع الألماني من أجل الإبقاء على النظام النازي.

وعلى الرغم من أن حماية القيم الوطنية تُعد هدفاً لسياسة الأمن القومي، فلابد من ترجمة تلك القيم إلى شيء أقل تجريداً ويرتبط بمواقف معينة حتى يمكن اعتباره أساساً لاتباع سياسة معينة. ومن خلال الربط بين القيم والبيئتين المحلية والدولية يمكن لصانعي السياسة أن يعرفوا مصالح معينة على أنها أهداف محددة يمكن أن تطمح السياسة إلى تحقيقها.

يمكن أن يتم وصف المصالح على أنها الظروف التي تحاول الأمة تحقيقها أو الحفاظ عليها في كل من البيئتين الدولية والمحلية. ومن ثم، فإن المصالح تقدم رابطاً ما بين القيم والسياسات. وهناك مثال يُظهر العلاقة ما بين القيم والمصالح من خلال السياسة

الأمريكية تجاه منطقة الخليج العربي خلال أزماته الثلاث. فلا شك في أن التدفق الحر للنفط من منطقة الخليج العربي يمثل مصلحة حيوية للولايات المتحدة. وتتمثل تلك المصلحة في الحفاظ على قيمة أساسية هي الرخاء. فمن دون النفط تتعرض الولايات المتحدة لحالة من الضعف الاقتصادي، وإذا ضعف الاقتصاد الأمريكي، فإن حالة الرخاء التي يعيشها المواطنون الأمريكيون ستتراجع. ومن هنا، يبدو واضحاً كيف يمكن أن تكون المصالح نابعة من القيم الوطنية.[17]

وتشير الأدبيات الأمريكية إلى ثلاث نقاط مهمة يجب أخذها في الاعتبار عند دراسة المصالح القومية:[18]

- المصالح القومية ليست مهمة في حد ذاتها، ولكنها تكون مهمة فقط إذا ساهمت في تحقيق القيم القومية. ويجب على صانعي السياسة والمحللين أن ينتبهوا إلى ضرورة تجنب التركيز على المصالح على أنها أهداف نهائية في حد ذاتها بدلاً من اعتبارها أهدافاً وسيطة، حتى لا يتسبب ذلك في صياغة سياسات لا تساهم في تحقيق القيم الوطنية، وقد تؤدي إلى نتائج عكسية.
- المصالح مثل القيم يمكن أن يتصارع بعضها مع بعض، ويجب أن يتم التوفيق بينها من خلال تحديد الأولويات والقيام بتسويات مقبولة.
- غالباً ما يجري تبرير السياسة على أنها حماية للمصالح الحيوية، وهي تلك المصالح المرتبطة بالقيم الأكثر أهمية. وعلى الرغم من أن بعضهم يعرّف المصالح الحيوية على أنها تلك المصالح التي يمكن استخدام القوة العسكرية من أجل حمايتها، فإن هذا التعريف يمكن أن يأخذ اتجاهاً عكسياً، وهو أن يتم النظر إلى استخدام القوة العسكرية على أنه أمر مبرر عندما يجري ذلك من أجل حماية المصالح الحيوية فقط.

ولأن المصالح القومية يتم تعريفها على أنها نتاج التفاعل بين القيم وكل من البيئتين الدولية والمحلية، فإن الخطوة التالية في تحليل سياسة الأمن القومي هي فحص العناصر البيئية المحلية والدولية التي تتحد مع المصالح القومية لتشكل السياسة القومية.

وعلى الرغم من أن هذه العوامل البيئية المحلية والدولية لا تحدد الكيفية التي من خلالها تختار دولة ما سياستها أو العوامل التي تحفزها على اتباع سياسة معينة من خلال تقليل المزايا الخاصة ببعض خيارات السياسة في مقابل الدفاع عن خيارات أخرى، فإن الرابطة بين البيئتين المحلية والدولية هي الآن أقوى مما كانت عليه في الماضي، لأن السياسة المحلية أصبحت تخضع لتأثيرات دولية بدرجة أكبر. وعلى سبيل المثال، فإن قرار زيادة أسعار الفائدة قي الولايات المتحدة يؤثر في الرفاهية الاقتصادية لدول غرب أوروبا من خلال نقل استثمار رأس المال من أسواقها. كما أن قراراً بتقليل الإنفاق الدفاعي الأمريكي من أجل ضبط الموازنة يؤثر في الأمن الأوروبي والثقة الأوروبية في منظمة حلف شمال الأطلسي "الناتو".

ومن أبرز الأمثلة على أن البيئة الدولية أصبح لها خلال العقود الأخيرة تأثير أكبر مما كانت عليه الحال في الماضي في المصالح الداخلية الحيوية: قرار منظمة الدول المصدرة للنفط "أوبك" حظر تصدير النفط إلى الدول المؤيدة لإسرائيل، وما تسبب فيه من تأثير سلبي في الاقتصادات الغربية. وكانت النتيجة الواضحة لهذا الربط بين البيئتين المحلية والدولية هي زيادة القلق بشأن أحداث تحدث على بعد آلاف الأميال عن الولايات المتحدة.

2. البيئة الدولية

يمكن التعرف على عدد من التأثيرات المهمة في سياسة الأمن القومي من خلال دراسة البيئة الدولية. ويقسم بعض الباحثين تلك التأثيرات إلى نوعين أساسيين:[19]

- النوع الأول: خاص بدولة معينة، أي التأثير في العلاقات بين الولايات المتحدة والدول الأخرى بشكل انفرادي.
- النوع الثاني: نظامي، ويؤثر في مجتمع الدول بأكمله.

تتأثر العلاقات بين الدول بكل من الجغرافيا والأيديولوجيا؛ فالدول تميل إلى توجيه قدر أكبر من الاهتمام بالدول المجاورة أو القريبة من الموارد الحيوية أو خطوط الاتصال. وتُعد سياسة الأمن القومي إلى حد كبير رد فعل على التهديدات المدركة في البيئة الدولية، ومستوى التهديد تحدده قدرات الخصوم المحتملين ونياتهم. ولأن من الصعب تحديد النيات بدقة، بالإضافة إلى إمكانية حدوث تغيير في تلك النيات بسرعة، فإن صانعي السياسة مجبرون على التركيز على القدرات، وهي على الرغم من سهولة ملاحظتها، فإن عدم الثقة الناتج من عدم القدرة على تحديد المستوى الحقيقي والدقيق لتلك القدرات يمكن أن يؤثر سلبياً في سياسة الأمن القومي، حيث يمكن أن يقود إلى افتراض البديل الأسوأ بسبب التكاليف المحتملة الناتجة من خطأ في الحسابات. وعلى الرغم من أن تهديد الأمن القومي لدولة ما يتأثر بقدرات الخصوم المحتملين ونياتهم، فإن إدراك التهديد يتسبب في استنتاجات سياسية. ويُحدد هذا الإدراك من خلال قيمة المعلومات التي جمعتها أجهزة الاستخبارات الوطنية عن الدول الأخرى، ومن ثم، فإنه يُعد عنصراً مهماً في تحديد السياسة. وتتحدد درجة الدقة التي يمكن من خلالها تحديد التهديد من خلال مدى اقتراب المفاهيم، بالإضافة إلى تحديد أفضل ردود فعل ممكنة.

ينبع كثير من المواقف السياسية من عدم الاتفاق بشأن تحديد نيات الخصوم. وإذا كانت الولايات المتحدة تدرك أن دولة ما هي عدوانية بطبيعتها، فإنها تعتبر ذلك مبرراً للتعامل مع أي زيادة يمكن أن تحدث في القدرات العسكرية لتلك الدولة أو للأعمال التي تزيد قوتها العسكرية. ولابد من إقناع الخصوم بأن الولايات المتحدة قادرة وراغبة في شن حرب بسبب صراعات المصالح، فالصراعات تصبح اختبارات للعزيمة، والتنازلات التي تُقدم قد يجري إدراكها على أنها ضعف يمكن أن يشجع على حدوث عدوان مستقبلي.

وعلى الرغم من أن إظهار الإرادة يمكن أن يكون عنصراً فعالاً في ردع خصم ما عن القيام بعدوان، فقد تكون له آثار عكسية إذا قامت الدولة الأخرى بتصرف سريع مضاد بدافع من عدم الأمان. وإذا كان الهدف الأساسي لسياسة الأمن القومي هو مواجهة

التهديدات العسكرية، فليست كل التهديدات تأخذ هذا الشكل، فقد يجري تهديد الأمن من خلال القيام بأعمال اقتصادية مثل منع الاقتراب من الموارد الطبيعية الحيوية، كما أن التحديات الأيديولوجية من معتدين محتملين يمكن أن يتم إدراكها على أنها تهديدات للنفوذ المستمر للولايات المتحدة حول العالم، وقد تتسبب في تشكيل سياسات لمواجهة مثل تلك التحديات. ويمكن أن يتحقق الردع من مجرد امتلاك القدرات التي يمكن استخدامها لمعاقبة معتدٍ من خلال الهجوم على أرضه وسكانه وممتلكاته.[20]

إن العناصر الباقية في البيئة الدولية التي تؤثر في سياسة الأمن القومي يمكن أن تُعتبر نظامية لأن لها تأثيراً أكثر عمومية. ففي ظل غياب حكومة عالمية، فإن الدول تعيش في حالة من الفوضوية، وتحدد العلاقات الاقتصادية والسياسية والتاريخية والثقافية بين الدول درجة الفوضوية. وتُعد كل دولة هي الضامن الوحيد لأمنها القومي. وفي بيئة فوضوية تكون الدول حرة في السعي لتحقيق أهدافها مادامت مصالحها وقدراتها تسمح بذلك. ويتوقف نجاحها في تحقيق أهدافها على قوة الدول الأخرى.

إن الجهد الذي بُذل من أجل فرض النظام في البيئة الدولية من خلال تأسيس منظمات دولية مثل الأمم المتحدة لم يحقق النجاح. ونتيجة لكون سيادة الدول هي التي تحدد حرية العمل الوطنية، فإن الدول تتجنب الاعتماد الكامل على الأمن الجماعي أو المنظمات الدولية؛ لأن مثل هذا الاعتماد يتطلب الاستغناء عن قدر من السيادة. وعلى الرغم من أن الجهود التي تبذلها منظمات دولية مثل الأمم المتحدة لم يكن لها سوى تأثير محدود في تطور السياسة الأمنية، فإن العلاقات الدولية الأخرى مثل التحالفات تؤدي دوراً رئيسياً.

إن التحالفات مهمة لفهم سياسة الأمن القومي، حيث يمكن من خلالها للدول أن تضاعف من قوتها، وتحاول أن تقترح بعض النظام على البيئة الدولية. فالتحالفات يتم تشكيلها وفقاً للمصالح المتبادلة، حتى إن لم تكن دائماً متطابقة، فمن خلال الوعد بتجميع الموارد في مواجهة تهديد مشترك، فإن شركاء التحالف يأملون في الحصول على نفوذ أو تحقيق المصالح التي لا يستطيعون تحقيقها بشكل انفرادي.

ولأن البعد السياسي في البيئة الدولية يتحدد من خلال المنافسة والتعاون، فكذلك البعد الاقتصادي للبيئة الدولية الذي تحدده المنافسة على الموارد المحدودة وتبادل السلع والخدمات بين الدول. وتعتمد الولايات المتحدة في تحقيق رخائها الاقتصادي على ما يجري استيراده من الدول الأخرى من موارد، بالإضافة إلى عملها على إيجاد أسواق خارجية لما تنتجه من سلع وخدمات. وقد أدت هذه العوامل إلى أن أصبح للولايات المتحدة مصالح في مختلف أنحاء العالم، مثل الاقتراب من النفط وحرية التنقل في البحار.

وهناك مخاوف أخرى مثل تضاؤل الموارد غير المتجددة في ظل الطلب الممتد، والتدهور البيئي، والزيادات السكانية، مما قد يكون له تأثير في سياسة الأمن القومي. ويُعد التصدي لتلك المخاوف في طبيعته مسألة غير عسكرية، ولكنه يتطلب التنافس على الموارد، وذلك من خلال سياسات صُممت لمواجهة التهديدات العسكرية.

إن التغييرات في البيئتين الدولية والمحلية يمكن أن تحدث بفعل التقانة والتي تشكل قدرات الأمن القومي لدولة ما، وكذلك قدرات الخصوم المحتملين. إن التطور الأكثر أهمية يتمثل في اختراع الأسلحة النووية التي جعلت بقاء الولايات المتحدة في خطر للمرة الأولى. وقد جعلت الإمكانية التدميرية الهائلة للأسلحة النووية تكلفة شن حرب نووية باهظة إلى الحد الذي أصبح فيه الردع هدفاً أساسياً لسياسة الأمن القومي.

3. البيئة المحلية

ثمة عوامل محلية تؤثر في خيارات سياسة الأمن القومي؛ فمن أجل فهم أسباب تبني سياسة ما، من المهم فهم الطريقة التي ترى بها دولة ما العالم، والظروف الاقتصادية التي تفرض قيوداً على النفقات الدفاعية، والقيود السياسية التي تشكل المصالح وتؤثر في السياسة.[21]

وتتفاعل البيئة المحلية مع قيم المجتمع وتشكل المصالح القومية. ويمكن أن يُنظر إلى البيئة المحلية من خلال أبعاد ثلاثة واسعة: اجتماعية واقتصادية وسياسية. وداخل هذه

الأبعاد توجد متغيرات محلية تؤثر في تشكيل سياسة الأمن القومي. وهذه المتغيرات تؤثر بصفة أساسية في توزيع الموارد (الموارد البشرية، والأموال، والمواد الخام، ودرجة التأييد العام للسياسات الأمنية).

إن الأبعاد الاجتماعية للبيئة المحلية لها أصولها في الخبرة التاريخية للدولة، ودرجة الوحدة الوطنية، والجغرافيا، والسكان. ويعد اتجاه الرأي العام بشأن قضايا الأمن القومي والرغبة في استخدام القوة العسكرية تعبيراً عن تلك العوامل الاجتماعية ويتأثر الرأي العام بعوامل ثقافية ووسائل جماهيرية والفاعلين المهمين في البيئة المحلية. كما أن جماعات المصالح تُعد قوة سياسية أخرى في البيئة المحلية ذات تأثير في سياسة الأمن القومي.

وتُعد العوامل الاقتصادية في البيئة المحلية من العناصر المهمة في قرارات توزيع الموارد الضرورية لتنفيذ سياسة الأمن القومي. وتحدد درجة التصنيع وقوة الاقتصاد حجم الموارد التي يمكن استخدامها في البرامج. ويمكن أن يكون للنفقات الدفاعية تأثير في الاقتصاد الأمريكي، وذلك من خلال تأثيرها في التضخم والعمالة وأنماط الإنفاق. فالمستويات الكبيرة من الإنفاق والممتدة لفترة زمنية طويلة يمكن أن تكون لها تأثيرات خطيرة في النمو الاقتصادي، وتؤدي إلى تراجع جهود حماية المصالح والقيم الأخرى فعند نقطة ما يمكن أن تتجاوز تكلفة تحقيق الأمن القومي الفوائد المدركة، وبخاصة عندما يكون من الصعب تحديد الفوائد.

يتكون البعد السياسي للبيئة المحلية من عناصر تُقدم الأساس للهيكل والعملية التي من خلالها يتم صنع سياسة الأمن القومي، حيث إن نمط النظام السياسي والتوجه الأيديولوجي للمجتمع يحددان إلى حد كبير كيفية تنظيم الحكومة، والتي تؤثر بدورها في الكيفية التي تُصنع بها قرارات الأمن القومي.

إن الطبيعة الديمقراطية والتعددية للنظام السياسي الأمريكي، والتي ترمز إليها المنافسة بين الجماعات على النفوذ واللامركزية السياسية كما تم تأسيسها من خلال التقسيم

الدستوري للقوى بين الفرعين التشريعي والتنفيذي، هما اللتان تضعان الأطر لعملية اتخاذ القرار.

ثانياً: أبعاد سياسة الأمن القومي

يصف ديفيد إيستون السياسة بأنها «نتاج النظام السياسي لبلد ما».[22] فالنظام السياسي ينتج مجموعة كبيرة متنوعة من السياسات التي يمكن تصنيفها إلى سياسات محلية أو سياسات خارجية؛ وذلك وفقاً للبيئة التي يتم التفاعل معها. ومن ثم، فإن سياسة الأمن القومي تخضع لتأثير كل من البيئتين المحلية والدولية. ونتيجة لذلك فإنها تشمل تلك العناصر في كل من البيئة المحلية والسياسة الخارجية التي تؤثر في أمن دولة واحدة. وتتضمن سياسة الأمن القومي نطاقاً واسعاً من التفاعلات السياسية، والتي تراوح ما بين التعاون والعنف.

تنبع المصالح من التفاعل بين القيم القومية والبيئتين المحلية والدولية، ولذلك يوجد تداخل واضح بين السياسات المحلية والخارجية. وعلى سبيل المثال، فإن السياسات التجارية للولايات المتحدة الأمريكية تؤثر في علاقاتها بالدول الأخرى، كما أن لها تأثيراً كبيراً في ازدهار الصناعات المحلية. وفي الوقت ذاته، فإن التغييرات في الإنتاج المحلي تؤثر في الرفاهية الاقتصادية للولايات المتحدة وفي علاقاتها بالدول الأخرى.

تحدد كل من أهمية المصلحة، ودرجة التهديد، وقدرات الدولة نمطَ السياسة الذي سيجري اتباعه. وهناك ثلاثة أبعاد لسياسة الأمن القومي: دبلوماسية واقتصادية وعسكرية، وهي:

1. السياسة الدبلوماسية

تختص السياسة الدبلوماسية بالتعامل مع العلاقات السياسية بين الدول، حيث تُعد الدبلوماسية وسيلة أساسية في تطوير العلاقات بين الدول والحفاظ عليها، وهي الميكانيزم الذي تم استخدامه كثيراً للتفاعلات الدولية، وتُعد عنصراً مهماً في الاتصالات. إن

الهدف الأساسي للسياسة الدبلوماسية هو الحفاظ على قوة التحالفات والتأكد من أنها تساهم في تحقيق المصالح القومية. فحتى القوى العظمى مثل الولايات المتحدة الأمريكية لا تمتلك الموارد التي تمكنها من تحقيق مصالح أمنها القومي بمفردها، والتحالفات الدولية القوية مهمة لردع العدوان، حيث يمكنها أن تقلل من الفوضوية الدولية من خلال نشاطات شركاء التحالف.[23]

2. السياسة الاقتصادية

تعد العناصر الأساسية للسياسة الاقتصادية التي تركز على البيئة الدولية هي المساعدات الأجنبية والعقوبات الاقتصادية وعمليات نقل السلاح والتقانة النووية وغير النووية. وهناك أيضاً سياسات اقتصادية تؤثر في البيئة المحلية مثل حماية الصناعات الأساسية ومخزون الموارد الاستراتيجية.[24]

3. السياسة العسكرية

تكون السياسة الدبلوماسية والاقتصادية في عديد من الحالات كافية لمواجهة التهديدات التي يتعرض لها الأمن. وينبغي أن تكون الدولة مستعدة لتشغيل قواتها المسلحة، إما لإجبار الخصوم إذا فشلت جهودها في إقناعهم، أو للدفاع عن نفسها ضد استخدام القوة من جانب دول أخرى. والهدف من استخدام القوة العسكرية أو التهديد باستخدامها هو توفير مناخ ملائم للحلول السياسية، ولذلك فإن استخدام القوة العسكرية يجب أن يهدف إلى تحقيق كل من الأهداف السياسية والعسكرية؛ فـ "الحرب هي امتداد للسياسة".

وهناك مكونان أساسيان للسياسة العسكرية، هما:

- الاستراتيجية العسكرية: وهي خطة لاستخدام القوة العسكرية، بالإضافة إلى المبادئ التي تحدد كيفية استخدام تلك القوة، وتحدد الاستراتيجية العسكرية الهدف من استخدام القوات المسلحة ومهامها والأمكنة التي ستنتشر فيها. وهي غالباً ما تكون

نتيجة لما يحدث من تقييم داخل نظام الأمن القومي لعناصر مثل المصالح القومية، وطبيعة التهديدات العسكرية الموجهة لتلك المصالح، ومساهمات الحلفاء.

- هيكل القوة: يشير هيكل القوة إلى التشكيلات والجنود والمعدات في القوات المسلحة وحدود قدرتها على تنفيذ استراتيجية عسكرية. وتحدد قرارات هيكل القوة القدرات التي ستكون متاحة لتنفيذ قرارات استراتيجية. ومن ثم، تؤثر في ما يمكن فعله. وهو يتأثر بالبيئة المحلية من خلال قرارات تخصيص الموارد، وكذلك يتأثر بالبيئة الدولية من خلال الاستراتيجية.[25]

ثالثاً: نظام الأمن القومي: الهياكل والعمليات

يُعد فهم هياكل صنع قرار الأمن القومي وعملياته من الأمور الضرورية لشرح كيفية ترجمة القيم والمصالح إلى سياسات معينة. وكما قال صموئيل هنتنجتون فإن «السياسة ليست نتيجة استنتاجات نابعة من تعريف واضح للهدف القومي، فهي نتيجة المنافسة بين أهداف متعارضة للأفراد والجماعات، كما أنها ليست نتيجة للمنطق ولكنها نتيجة للسياسات».[26]

تُحدد هذه المنافسة من يشارك في القرارات السياسية، والمعلومات التي تؤخذ في الاعتبار، والخيارات التي تدرس، وكيفية تنفيذ تلك القرارات.

1. الهياكل

تشير الهياكل إلى المؤسسات التي تتخذ قرارات سلطوية في القضايا ذات الصلة بالأمن القومي، والتي تشمل كيانات مثل: مجلس الأمن القومي، ووزارة الدفاع، والكونجرس، وغيرها.

وهناك عوامل متعددة تحدد هيكل صنع القرار، من أهمها الدستور والتشريع، واللذان يحددان مسؤوليات الرئيس والكونجرس وسلطة كل منهما في تحديد سياسة الأمن

القومي، فالتشريع يدعم الدستور ويحدد لدرجة ما الفاعلين النسبيين وأدوارهم المتعددة في العمليات السياسية.

2. العمليات

تتكون العمليات من سلسلة من الأفعال وردود الأفعال داخل الهيكل المؤسسي، والتي تتحد لتشكل السياسة. ويمكن تحديد المراحل التي تتم في هذه العملية في ما يلي: تعريف القضية، والتخطيط، واتخاذ القرار، والتنفيذ، والتقييم. إن إنجاز هذه المهمات بكفاءة يتأثر بشكل مباشر بالهيكل المؤسسي. ولأن كل سياسة لها عمليتها الخاصة، فإن نظام الأمن القومي هو تجميع لتلك العمليات داخل إطار الهيكل المؤسسي.[27]

ويؤثر نمط القرار في العملية؛ فبسبب الوقت المحدود المتاح، فإن قرارات الأزمة تصنع بوساطة هيكل وعمليات مختلفة عن تلك التي يتم استخدامها في القرارات الاعتيادية. ويمكن تصنيف القرارات إلى نوعين أساسيين، هما:[28]

- القرارات الاستراتيجية: وهي موجهة للبيئة الدولية، وتخضع لتأثير السلطة التنفيذية، ومن بينها اتخاذ قرار استخدام القوات المسلحة.
- القرارات الهيكلية: وهي موجهة للبيئة السياسية المحلية، وبخاصة ما يتعلق بالبعد الاقتصادي، وهي تخضع لنفوذ الكونجرس وعدد من الفاعلين خارج نطاق الحكومة، مثل جماعات المصالح.

ولا ينبغي أن يقتصر الاهتمام على دراسة مؤسسات صنع سياسة الأمن القومي وإدارتها ومدى فاعلية هذه المؤسسات فحسب، ولكن ينبغي الاهتمام بدراسة العلاقة بين تلك المؤسسات والشخصيات التي تشغل مراكزها القيادية، وتحليل علاقة التفاعل بين صانعي السياسة الخارجية وبيئة النظام الداخلية والخارجية، لأن استجابة صانعي سياسة الأمن القومي قد لا تعكس بالضرورة حقائق الموقف الموضوعية ولكن قد تعكس إدراك

هؤلاء للموقف، بمعنى أن صانعي السياسة يتصرفون وفقاً لإدراكهم للواقع وليس استجابة للواقع نفسه على الرغم من أن إدراكهم هذا قد يكون مشوهاً أو غير كامل.

وإدراك صانعي السياسة للبيئة يتأثر بعدد من العوامل أهمها:[29]

أ. عوامل تنبع من الخصائص الاجتماعية والصفات المزاجية ونظام المعتقدات لدى صانعي السياسة. ويشمل نظام المعتقدات عدداً من التصورات المترابطة عن البيئتين الداخلية والخارجية. ويؤدي نظام المعتقدات دوراً مهماً في العملية الإدراكية، فهو يقوم في هذا الصدد بمهمتين:

- مهمة مباشرة، وهي تحديد الأهداف وتنظيم الأولويات.
- مهمة غير مباشرة، وهي تنظيم الإدراكات، فهو يمثل مجموعة المرشِّحات التي يتم من خلالها استقبال معلومات عن البيئة المادية والاجتماعية المحيطة، ويقوم بعملية تصفية واختيار وإعادة تنظيم. وينبع ذلك من ميل الشخص لاستيعاب المدركات المماثلة للمدركات المعتادة لديه، أو أن يشوه تلك المدركات ليقلل من التصادم بينها وبين توقعاته السابقة.

ب. عوامل تنبع من طبيعة المناصب التي يحتلها صانعو السياسة في أجهزة صنع السياسة والقيم والمعتقدات السائدة في تلك الأجهزة، أو ما يُعرف بـ "توقعات الدور" التي تؤثر في شغل مناصب معينة.

وبناء عليه، فمن أجل فهم العملية السياسية، من المهم معرفة الفاعلين وكيفية مشاركتهم. ويمكن تقسيم الفاعلين إلى نوعين أساسيين: منظمات وأفراد. ولابد لصانعي القرار من أن يعتمدوا على البيروقراطيات بدرجة كبيرة لإمدادهم بالمعلومات وتحديد القضايا واقتراح الخيارات والبدائل وتحليلها. وفي حين تؤدي البيروقراطيات دوراً مهماً في عملية صنع القرار، فإن تلك العملية يصنعها في النهاية أفراد. وتحدد وظيفة الفرد أهميته في عملية صنع القرار، وغالباً ما يعبر الأفراد عن رؤى المؤسسة التي ينتمون إليها.

يجري التأثير في قرارات السياسة أيضاً بوساطة قيم صانعي القرار؛ فصانعو القرار يمكن أن يفضلوا سياسة ما بسبب الفوائد التي تعود من وراء اتباع تلك السياسة على حزب سياسي معين، أو التأثير النابع من جماعة مصلحة. كما أن الأيديولوجية والأهداف الشخصية مثل زيادة احترام الشخص ونفوذه يمكن أن يكون لها تأثير مهم في التفضيلات.

هيكل صنع القرار في مجال الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية

كانت هناك عدة اقترابات نظرية لدراسة المصادر ذات التأثير في صنع القرار في مجال الأمن القومي، من بينها النموذج الذي وضعه تشارلز والكوت وكارين هولتز، والذي حددا فيه ثلاثة مصادر ذات تأثير في صنع القرار، وهي: البيئة السياسية الداخلية، والديناميات التنظيمية ودور الهيئة الاستشارية، ودور الرئيس.[30]

وقد طور وليام نيومان هذا النموذج من خلال تقسيم البيئة السياسية إلى محتوى سياسي محلي ودولي، مما يسمح لهذا النموذج بأن يتضمن كل التأثيرات التي تجري في عملية صنع القرار من جانب السياسات الحكومية والإدارة الرئاسية والمؤسسات الأخرى.[31]

ووفقاً لما سبق، فقد حدد نيومان عدداً من العوامل التي اعتبر أنها ذات التأثير الأكبر في صنع القرار في مجال الأمن القومي. ومن بين تلك العوامل: البيئة السياسية الدولية والمحلية، والديناميات الداخلية المؤسسية والبيروقراطية للفرع التنفيذي، والنمط القيادي للرئيس، والإدارة، والاستراتيجية السياسية.

وقد اعتبر نيومان أن الطريقة التي تؤثر من خلالها البيئة السياسية الدولية والمحلية في قرارات الأمن القومي تبدو واضحة، فالأحداث الدولية والتغير في اتجاهات الرأي العام المحلي وضغوط الكونجرس يمكن أن تخلق جميعها مطالب جديدة تؤثر في عملية صنع القرار للإدارة الأمريكية.

كما تضع الديناميات التنظيمية والبيروقراطية وفقاً لنيومان ضغوطاً شبيهة ذات تـأثير في عملية صنع القرار. فمن المعروف أن تلك القوى المؤسسية والبيروقراطية هـي الفاعـل الرئيسـي في عمل السلطة التنفيذية، ولكن يمكنها فقط أن تـؤدي إلى حـدوث تغـيرات في عملية صنع القـرار إذا أدت الضـغوط السياسـية الدوليـة أو المحليـة إلى التـأثير في بعـض نواحي التنافس المؤسسـي أو البيروقراطـي، مـن خـلال تسـوية ذلـك التنـافس أو إعـادة تشكيله أو بدئه من جديد.

وفي ما يلي نبذة عن مؤسسات صنع القرار في مجال الأمن القومي في الولايات المتحدة والسلطات التي يُخولها الدستور لكل من تلك المؤسسات:

أولاً: مؤسسة الرئاسة

تُعد الرئاسة أهم المؤسسات المشاركة في عملية صنع قـرار الأمـن القـومي وإدارتهـا، فللرئيس سلطة المبادرة واقتراح السياسات؛ وذلك في "خطاب الاتحاد" الـذي يُقـدم فيـه توصياته بشأن الإجراءات التي يراها ضـرورية ومناسبة لتتحول إلى سياسات، كـما يخـول للرئيس كـل السـلطات التنفيذيـة (تطبيـق التشـريعات وتنفيـذ السياسـات). وفي إطـار السياسة العسكرية ينص الدستور على أن الرئيس هو القائد الأعـلى للجـيش والأسـطول الأمريكي.

وتتوافر لدى الرئيس مصادر معلومات عن طريق جهاز الرئاسة والإدارات المعاونـة والمخابرات المركزية، مما يمكنه من وضع مشـروعات السياسـات، ومـن ثـم، تتحقـق لـه سلطة المبادرة.

وتشمل مؤسسة الرئاسة كلاً من: الرئيس الأمريكي والمكتب التنفيذي للرئيس.

1. الرئيس الأمريكي

حدد الدستور للرئيس الأمريكي مجموعة من السـلطات خاصـة بـه في مجـال الأمـن القومي والشؤون الخارجية، ومجموعة أخرى مشـتركة بينـه وبـين الكـونجرس. وتتمثـل

السلطات الخاصة بالرئيس في سلطة المبادرة واقتراح السياسات، بالإضافة إلى تطبيق التشريعات وتنفيذ السياسات، كما ينص الدستور على أن الرئيس هو القائد الأعلى للجيش والأسطول الأمريكي. أما في إطار السلطات المشتركة مع الكونجرس، فللرئيس السلطة بناء على مشورة مجلس الشيوخ وموافقة ثلثي أعضائه في عقد المعاهدات، كما أنه بناء على مشورة المجلس وموافقته يعين السفراء والقناصل وكبار ضباط القوات المسلحة وأعضاء الوكالات المهمة مثل وكالة الطاقة الذرية والمجلس الفيدرالي للاحتياطي. أما في ما يتعلق بالتأثير الفعلي للرئيس في عملية صنع القرار فيُعد مسألة أكثر تعقيداً، حيث إن دوره يتحدد وفقاً للنموذج الذي وضعه نيومان من خلال ثلاثة عناصر مختلفة وهي: النمط القيادي الرئاسي، واستراتيجية الإدارة الرئاسية، والاستراتيجية الرئاسية.[32]

يوضح كل من تلك العناصر نمطاً مختلفاً من التأثير الرئاسي في عملية صنع قرار الأمن القومي. وتساعد دراسة تأثيرات تلك العناصر على تقديم صورة واضحة لدور الرئيس في عملية صنع القرار. ويُقصد بالنمط القيادي للرئيس اختيارات الرئيس نفسه بشأن إلى أي مدى يريد الرئيس أن يشارك في عملية صنع القرار التي تقوم بها الإدارة الأمريكية ومدى قربه من مستشاريه بشكل منفرد وعلى صعيد مجموعة. أما بالنسبة للنمط الإداري، فيشير إلى خطته المفضلة في ما يتعلق بعملية صنع القرار الإداري، وما إذا كان ينبغي لتلك العملية أن تمر من خلال هياكل معينة كلجان مجلس الأمن القومي، أو من خلال تدفق المعلومات، بالإضافة إلى الأدوار التنظيمية والبيروقراطية للوكالات والمسؤولين الرئيسيين مثل وزير الخارجية.

وقد تمت إضافة الاستراتيجية السياسية هنا بوصفها عنصراً للتأكيد على أن خيارات الرئيس السياسية تعتمد إلى حد كبير على معتقداته السياسية وأهدافه والفرص المتاحة أمامه في موقف معين، فالرؤساء هم سياسيون في المقام الأول. وقد يأتي الأمن القومي في المرتبة الثالثة أو الرابعة في اهتمامات الرئيس، إلا إذا حدثت أزمة تهدد الولايات المتحدة. وفي حالات متعددة لم تكن سياسة الأمن القومي توضع على أجندة الرئيس بوصفها من الموضوعات المهمة.

وقد ركزت بعض الدراسات على صعود السلطة الرئاسية و"دولة الأمن القومي"، وذلك منذ فترة الرئيس فرانكلين روزفلت وحتى باراك أوباما، ما أدى إلى تكرار إعلان حالة الطوارئ منذ الحرب العالمية الثانية مروراً بالحرب الباردة وانتهاء بالحرب على الإرهاب.[33]

وتؤثر الاهتمامات السياسية للرئيس إلى حد كبير في تغير تلك الأولويات وفي الكيفية التي تحظى بها قضايا الأمن القومي بالاهتمام الأكبر. ويُعد الرئيس عنصراً أساسياً في المناورات التي تشهدها عملية صنع القرارات ذات الصلة بالأمن القومي. فعلى الرغم من أن العناصر الأخرى يمكن أن تؤدي أيضاً إلى تغييرات في عملية صنع القرار، فإن تلك التغييرات يصنعها الرئيس أو كبار مستشاريه. وتُعد هذه التعديلات في عملية صنع القرار استجابة للتطورات في البيئة السياسية الدولية والمحلية، و/ أو الأساليب التي يجري من خلالها التأثير في الديناميات الداخلية المؤسسية والبيروقراطية بفعل البيئة السياسية المتغيرة.[34]

ويحلل الجزء التالي من الدراسة التغيرات في عملية صنع القرارات ذات الصلة بالأمن القومي في الداخل والخارج في الفترة التي أعقبت أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة الأمريكية، مع التركيز على دور الرئيس وكبار مستشاريه في تلك التغيرات، وذلك في إطار عزل العوامل المسؤولة عن أنماط التغيير، فالمتغيرات التي تحدث في البيئة السياسية الدولية و/ أو البيئة السياسية المحلية تؤدي إلى تغييرات في الديناميات المؤسسية والإدارة الرئاسية والاستراتيجيات، مما يؤدي بدوره إلى تغييرات في هيكل صنع القرار. وكما سبق توضيحه، فإن استجابة صانعي سياسة الأمن القومي قد لا تعكس بالضرورة حقائق الموقف الموضوعية، ولكن قد تعكس إدراك هؤلاء لبيئة النظام الداخلية والخارجية، بمعنى أن صانعي السياسة يتصرفون وفقاً لإدراكهم للواقع وليس استجابة للواقع نفسه برغم أن إدراكهم هذا قد يكون مشوهاً أو غير كامل، مما قد يتسبب في أخطاء ونتائج غير متوقعة لتلك السياسات.

يمكن للرئيس أيضاً أن يقرر أنه يحتاج إلى تعديلات في عملية صنع القرار إذا بدأ يدرك القضايا أو الأفراد بطريقة مختلفة. وتلك التعديلات قد لا تجري بفعل حدث معين أو بفعل أي ديناميات داخلية، ولكن بفعل الوزن التراكمي للأحداث التي تؤدي إلى تغيير في الرؤى السياسية. ولا تتم التغييرات في عملية صنع القرار من دون وعي، ولكنها عبارة عن عمليات واعية يقوم بها الرئيس لضبط عملية صنع القرار بالوسائل التي يشعر أنها سوف تخدمه بشكل أفضل.

2. المكتب التنفيذي للرئيس

لا تعني الرئاسة الأمريكية الرئيس بمفرده، بل هي جهاز ضخم يضم أكثر من ألف موظف دائم، بالإضافة إلى عدد كبير من الموظفين غير الدائمين.[35] ويشمل هذا الجهاز الضخم كلاً من: مكتب البيت الأبيض، ومكتب الميزانية، ومجلس المستشارين الاقتصاديين، ومجلس الأمن القومي، ومجلس الطيران والفضاء القومي، ومجلس التخطيط للطوارئ، ومكتب العلوم والتكنولوجيا. ومن بين هيئات هذا الجهاز التنفيذي، فإن مكتب البيت الأبيض ومجلس الأمن القومي يؤديان دوراً مهماً في صنع سياسة الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية.

أ. مكتب البيت الأبيض

يحتل مكتب البيت الأبيض مركز الصدارة في المكتب التنفيذي للرئيس، ويضم المكتب سكرتيري الرئيس ومساعديه الإداريين والمساعدين والمستشارين الخصوصيين له، ويقوم المكتب بعدد من الوظائف منها:

- إعلام الرئيس بنشاطات الوزارات والهيئات التنفيذية ومشكلاتها.
- العمل على شكل رابط بين الفرع التنفيذي والفرع التشريعي بما يضمن نجاح برامج الإدارة في الكونجرس.
- تقديم النصيحة للرئيس حول المسائل العسكرية والأمن القومي.

- مراجعة نصائح الخبراء والبيروقراطيين والوزراء ومشورتهم.

ويقوم مساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي بعدد من الوظائف المتعلقة بتنسيق تدفق المعلومات إلى الرئيس في مجال الأمن القومي، وتتبع العمليات الحكومية لضمان حسن التنسيق وحسن الاستجابة لمطالب الرئيس، وتوصيل قرارات الرئيس وتعليماته إلى الوزارات والهيئات المختلفة، فضلاً عن العمل بصفة مستشار شخصي للرئيس وتقديم التحليلات اللازمة له في مسائل الأمن القومي.

ب. مجلس الأمن القومي

شكَّل قانون الأمن القومي الأمريكي عام 1947 ركيزة مهمة في إعادة صياغة وتنظيم أدوات السياسة الخارجية والدفاع والاستخبارات في تاريخ النظام السياسي الأمريكي الحديث بعد الحرب العالمية الثانية، ولايزال هذا القانون على الرغم من التعديلات الطفيفة التي طرأت عليه هو المرجعية القانونية والعملية لمجمل نشاط الولايات المتحدة في مجال الأمن القومي. ووفقاً لهذا القانون، تم إنشاء مجلس الأمن القومي ليكون هو الهيئة التي تتولى تنسيق التعاون بين الإدارات والهيئات الحكومية المختلفة في ما يتعلق بالأمن القومي ودراسة مشكلاته وتقديم النصح للرئيس في هذه المجالات في شكل خطط وسياسات ليتخذ قراراته بشأنها.[36]

ويتكون المجلس حسب نظامه الأساسي من رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ووزيري الخارجية والدفاع ومدير مكتب التعبئة المدنية والدفاعية، وقد تمت إضافة مدير وكالة المخابرات المركزية الأمريكية وأعضاء آخرين بحسب رغبة الرئيس مثل وزراء العدل والطاقة والخزانة والأمن الداخلي، ورئيس هيئة الأركان الذي حدده القرار بوصفه المستشار العسكري للرئيس، ومساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي، ومستشاره للسياسة الخارجية الاقتصادية، ونائب وزير الخارجية، ورئيس هيئة موظفي البيت الأبيض، وسكرتير هيئة البيت الأبيض. وتتحدد فاعلية المجلس بالإطار الذي يرسمه الرئيس. ولذلك فقد تم استخدام المجلس وتنظيمه بطريقة مختلفة تبعاً للرؤساء الأمريكيين المختلفين.[37]

وفي عام 1949 تم إنشاء منصب سكرتير تنفيذي للأمن القومي، والذي تحول في الخمسينيات من القرن الماضي إلى مساعد للرئيس لشؤون الأمن القومي، وفي السبعينيات من القرن الماضي إلى مستشار للأمن القومي، وتحول الطاقم الإداري لمكتب المستشار من بضعة مساعدين لا يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة إلى جسم بيروقراطي متضخم يتجاوز 200 شخص موزعين على لجان مختلفة، هي عملياً بمنزلة حكومات بديلة مصغرة داخل البيت الأبيض والمبنى المجاور له الذي يُطلق عليه اسم المبنى التنفيذي.

واستمر تطور دور مستشار الأمن القومي، وبخاصة مع قدوم هنري كيسنجر وزيراً للخارجية في إدارة الرئيس نيكسون، ثم زبيغنيو برجنسكي في إدارة الرئيس جيمي كارتر، وقد كان نيكسون يشعر بشكوك عميقة في وزارة الخارجية آنذاك، لذا أراد من كيسنجر أن يدير السياسة الخارجية من داخل البيت الأبيض من دون أي اعتبار لبقية أعضاء وزارة الخارجية.[38]

وعبر السنوات وتغير الإدارات، تم إجراء تعديلات على أساليب عمل المجلس ونوعية الأشخاص المشاركين في اجتماعاته. وشكلت شخصية الرئيس ودرجة خبرته في الشؤون الخارجية والدفاع، وكذلك أسلوبه في الإدارة عوامل حاسمة في كيفية استخدام هذه الأداة التي أُنشئت أصلاً لمساعدة الرئيس ترومان الذي كان تعوزه الخبرة في الشؤون الخارجية والدفاع آنذاك في اتخاذ القرارات المصيرية؛ استناداً إلى المشورة التي يمكن أن يوفرها له أعضاء بارزون في حكومته. وكان هذا الاتجاه يعبر عن رغبة الكونجرس في الحيلولة دون تكرار أخطاء شهدتها مرحلة الحرب العالمية الثانية.

ثانياً: وزارة الدفاع

أدى قانون الأمن القومي لعام 1947 عملياً إلى إعادة تنظيم فروع القوات المسلحة، حيث تم إدماج ما كان يُسمى وزارة الحرب ووزارة البحرية بمسمى جديد هو وزارة الدفاع، إضافة إلى تشكيل وزارة لسلاح الطيران، ووضع كل الفروع تحت إدارة وزير

الدفاع، إضافة لتشكيل هيئة الأركان المشتركة، ولكن تم الإبقاء على حد من الاستقلال المالي والإداري لفروع القوات المسلحة، مع تعيين سكرتير خاص لكل منها، إضافة إلى رئيس أركان. وماعدا رئاسة الأركان يتولى مدنيون عادة منصب وزير الدفاع وسكرتارية الفروع.

يُعد وزير الدفاع مساعد الرئيس الأساسي في كل المسائل المتعلقة بالدفاع والأمن القومي، وفي هذا الصدد يمكن التمييز في داخل الوزارة بين ثلاث مجموعات:[39]

- وزير الدفاع، وتتم استشارته في مسائل السياسة العليا.
- رؤساء الأركان المشتركة، ويظهر دورهم في المسائل المتعلقة بالمساعدات العسكرية.
- الخبراء الإقليميون.

لم يؤد تحلل الاتحاد السوفيتي وانهيار حلف وارسو وانتشار الديمقراطية عبر أوروبا الشرقية إلى حدوث تغيير في الدور الأساسي لوزارة الدفاع. فقد استمرت الوزارة في توفير القوات العسكرية المطلوبة لمنع الحرب وحماية أمن الولايات المتحدة وحلفائها. وقد أثرت نهاية الحرب الباردة في مهمات الوزارة، حيث تسببت في أن تركز وزارة الدفاع على نطاق من التهديدات الأمنية يتخطى القدرات العسكرية للاتحاد السوفيتي السابق. وقد حددت المراجعة الدفاعية التي يتم إجراؤها كل أربع سنوات في عام 1997، خلال تولي وليام كوهين منصب وزير الدفاع، خمسة أخطار يجب أن يتصدى لها الجيش الأمريكي، وتتمثل تلك الأخطار في ما يلي:[40]

- الأخطار الإقليمية، والهجوم على الدول الصديقة، والصراع الإثني، والحروب الدينية، والإرهاب الذي ترعاه دول.
- أسلحة الدمار الشامل، وتتضمن الأسلحة النووية الروسية والانتشار العالمي للأسلحة البيولوجية والكيميائية والنووية.

- الأخطار عبر القومية، والتي تتمثل في الإرهاب وتجارة المخدرات والجريمة المنظمة والهجرة التي لا يمكن التحكم فيها.
- الهجمات غير المتماثلة، والإرهاب، وحرب المعلومات، واستخدام الأسلحة غير التقليدية، والتخريب البيئي.
- الاستعداد لمواجهة السيناريوهات المحتملة غير المتوقعة، مثل التهديد التقاني الجديد، أو سقوط حكومات صديقة للولايات المتحدة على يد فصائل معادية.

وعلى الجانب الآخر، فقد قامت وزارة الدفاع بتوسيع مهماتها لتتضمن مجموعة من المهمات غير القتالية لمواجهة القضايا التي ظهرت في أعقاب الحرب الباردة، لمنع تصاعد مشكلات الأمن القومي في المستقبل، والحفاظ على الدعم الشعبي للوزارة. كما استمر الإنفاق العسكري الضخم من جانب الولايات المتحدة على الدفاع، وهو ما انتقده بعض الدارسين الذين رأوا أن الإنفاق الأمريكي على الدفاع والذي يماثل إجمالي ما ينفقه باقي دول العالم مجتمعة غير مبرر، وبخاصة أن العدو لم يعد دولة عظمى كما كان في فترة الحرب الباردة، ولكن بات دولاً أضعف إلى حد كبير.[41]

ثالثاً: وزارة الخارجية

تعد وزارة الخارجية بمنزلة الجهاز التنفيذي الذي يتولى تنفيذ السياسة الخارجية الأمريكية وإدارة علاقات الولايات المتحدة الخارجية على المستوى الدبلوماسي. ويوجد على رأس الوزارة وزير الخارجية ووكيل الوزارة، غير أنها تضم عدداً كبيراً من الخبراء المتخصصين، فضلاً عن جهاز تخطيط السياسة.

استمرت وزارة الخارجية في أعقاب انتهاء الحرب الباردة تؤدي مهمتها التي قامت بها لفترة طويلة، وهي صياغة السياسة الخارجية وتنفيذ تلك السياسة وتفسيرها. ولايزال هناك اتفاق بين موظفي الوزارة، وبخاصة في السفارات الأمريكية في الخارج، على أن هذا

الدور يمكن أن يتم إلى حد كبير من خلال الوظائف الدبلوماسية التقليدية المتمثلة في التمثيل والتفاوض وإرسال التقارير.

ولكن بدلاً من إدارة الدبلوماسية الأمريكية تجاه احتواء الاتحاد السوفيتي من حيث هي أولوية مركزية لها، فقد بدأت الوكالة في التركيز على نطاق أوسع من تحديات السياسة الخارجية في أعقاب الحرب الباردة، حيث أصبحت الوزارة تهتم ببناء الديمقراطية وتشجيع السلام والحفاظ عليه، وتشجيع النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، ومواجهة المشكلات العالمية، وتقديم المساعدات الإنسانية.

وتوضح التطورات الأربعة التالية كيفية قيام وزارة الخارجية بإعادة تفسير مهماتها بالتركيز على الاهتمامات الداخلية غير السياسية:[42]

- ساعد الدبلوماسيون الأجهزة الأمنية، وبخاصة الاستخباراتية، في الداخل والخارج من خلال إمدادهم بالمعلومات المتعلقة بانتهاكات حقوق الملكية الفكرية، والجماعات "الإرهابية".

- قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID وهي منظمة تابعة لوزارة الخارجية وتقوم بإدارة برامج المساعدات الخارجية بتقديم نصائح للمواطنين في المدن الأمريكية حول كيفية تحسين البرامج التعليمية والتطعيم ضد الأمراض والتحكم في النمو السكاني والتنمية الاقتصادية.

- وضعت وزارة الخارجية القضايا الاقتصادية في بؤرة أجندتها وواجباتها، حيث قامت باقتراح استراتيجيات حول كيفية التعامل مع المشكلات البيئية الرئيسية في العالم، وإلى جانب ذلك قامت بتأسيس محاور إقليمية بيئية في عدد من السفارات في الخارج، وذلك من أجل تشجيع التنمية المستدامة وقضايا الموارد الطبيعية، وبيع التقنيات البيئية الأمريكية.

- حظي الاقتصاد باهتمام أكبر، حيث زاد اهتمام الوزارة بتشجيع التجارة داخل الولايات المتحدة وخارجها. وقد أدت محاولات وزارة الخارجية إلى تأدية دور "مكتب أمريكي" للشركات التي تريد توسيع تجارتها الدولية إلى قيام الدبلوماسيين الأمريكيين بالدعاية للصادرات الأمريكية لدى المسؤولين في الخارج، وتشجيع إجراء تغييرات في السياسة في الدول التي تتجه إلى اتباع سياسة السوق الحرة، واستشارة الشركات الأمريكية بشأن السياسة الخارجية الأمريكية.

رابعاً: وزارة الأمن الداخلي

تم إنشاء وزارة الأمن الداخلي في عام 2002، وهي تُعد بمنزلة أول وزارة للداخلية في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية. تجمع الوزارة 22 وكالة فيدرالية ونحو 180 ألف موظف، وذلك في إطار أكبر عملية إعادة تنظيم للحكومة الفيدرالية الأمريكية منذ إنشاء وزارة الدفاع بعد الحرب العالمية الثانية. تشمل وزارة الأمن الداخلي الخدمة السرية وحرس السواحل ومصلحة الجمارك ومصلحة الهجرة والجنسية وإدارة أمن النقل ووكالة إدارة الطوارئ الفيدرالية، ووكالات أخرى لديها مهمات تتعلق بالأمن.[43]

وقد تولى توم ريدج المقرب من الرئيس جورج بوش الابن وظيفة وزير الأمن الداخلي، حيث وضعت على عاتقه المهمات المتعلقة بإدماج آليات الوكالات، مثل أسلوب العمل والحسابات وشؤون الأفراد ونظم المعلومات، بالإضافة إلى إدماج ثقافة هذه الوكالات أيضاً. وقد وضع ريدج نظاماً أمنياً يرمز لحجم التهديدات الإرهابية بالألوان. وتعرض ريدج لانتقادات من المواطنين الأمريكيين، وذلك لرفعه مستوى التهديد اعتماداً على معلومات غير واضحة وبث الخوف في نفوس المواطنين من دون داعٍ، مما أدى إلى استقالته مع بداية الفترة الثانية للرئيس جورج بوش.

خامساً: الكونجرس

لا يقوم الكونجرس بدور المبادأة في إعداد سياسة الأمن القومي وصنع قرارها كما يفعل الرئيس. وبرغم ذلك، فإن له دوراً واسعاً في المشاركة في المراحل المختلفة لإعداد

هذه السياسة، وذلك من خلال سلطاته في مجال التشريع والمخصصات المالية والقرارات. ففي مجال التشريع يمكن للكونجرس أن يستخدم تلك السلطة في حالتين:

- عندما يحتاج تنفيذ سياسة ما إلى إصدار تشريع من الكونجرس، فيمكنه أن يدخل تعديلاته والتغييرات التي يراها على تلك السياسة.
- كما أن الكونجرس يمكن أن يأخذ المبادرة ويقيد من حرية تصرف الرئيس من خلال التشريع.

أما بالنسبة إلى سلاح المخصصات المالية، فإن الكونجرس يمكنه أن يمنع جزئياً أو كلياً المخصصات الضرورية لتنفيذ سياسة معينة، وهكذا يعوق هذه السياسة أو يجعل تنفيذها كله أمراً مستحيلاً. كما يمكن للكونجرس أن يدخل تعديلات على مشروعات المخصصات المالية، سواء بإضافة نفقات أخرى لم تذكرها السلطة التنفيذية أو بتخفيض النفقات المقترحة.

يمكن للكونجرس أيضاً أن يصدر قرارات تُعبر عن مجلسيه أو أحدهما. وعلى الرغم من أن مثل هذه القرارات لا يكون لها أثر ملزم، فإنها تعبر عن تفضيل الكونجرس لسياسات معينة، وتشير إلى نوع السياسات التي يمكن أن يوافق عليها الكونجرس عندما يطلب منه أن يمارس دوره عن طريق التشريع أو المخصصات المالية.[44]

سادساً: وكالة الاستخبارات الأمريكية

نصّ قانون الأمن القومي الأمريكي الصادر عام 1947 على تشكيل وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية "سي آي إيه CIA"، تطويراً لمكتب الخدمات الاستراتيجية OSS الذي كان قائماً خلال الحرب العالمية الثانية، كما تم توصيف أجهزة الاستخبارات المختلفة المدنية والعسكرية. وكانت ميزانية مكتب الخدمات الاستراتيجية تحت سيطرة وزير الخارجية، وتم تحويل معظم ميزانية الاستخبارات العسكرية والمدنية إلى سيطرة وزير الدفاع وإبقائها سرية.

وقد ظلت وكالة الاستخبارات الأمريكية محور المجموعة الاستخباراتية الأمريكية في أعقاب انتهاء الحرب الباردة، وتضم تلك المجموعة ثلاث عشرة منظمة تنفيذية فرعية وفقاً لما حدده قانون الأمن القومي الصادر في عام 1947. ووكالة الاستخبارات الأمريكية هي وكالة مستقلة صُممت لجمع المعلومات المتعلقة بالأمن القومي وتحليل تلك المعلومات ونقلها إلى مجلس الأمن القومي. ويكون مصدر المعلومات التي تقدمها وكالة الاستخبارات الأمريكية لصانعي القرار موظفي الوكالة وبيروقراطيات أخرى متعددة، والوكالة مسؤولة عن تقييم المعلومات القادمة من المنظمات الفرعية وإدماجها. وتقوم الوكالة بتشغيل الأدوات التقنية لجمع المعلومات مثل الأقمار الصناعية وطائرات التجسس، كما تقوم باستخدام العملاء للحصول على المعلومات بطريقة سرية. وعلى الرغم من تلك المهمات المستمرة، فقد فقدت وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية عدداً من مهماتها. وعلى سبيل المثال، فقد تم في عام 1992 إجراء تعديل على قانون الأمن القومي الصادر عام 1947، وذلك لإجبار وكالة الاستخبارات الأمريكية على تقديم ما تجريه من تحليلات إلى الكونجرس، كما كان يحدث مع البيت الأبيض.[45]

وفي واقع الأمر، فإن الجمع السري للمعلومات خارج الولايات المتحدة كان هو الوظيفة التي ميزت تقليدياً وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية عن وكالات الاستخبارات الأخرى. وحتى تلك المزية فقدتها الوكالة بسبب الجهاز الجديد الذي أنشأته وزارة الدفاع الأمريكية والمعتمد على عناصر بشرية Defense Humint Service, DHS؛ فقد قام هذا الجهاز منذ إنشائه في عام 1996 بعد تدعيمه بعناصر بشرية من وحدات استخباراتية متعددة داخل القوات المسلحة بتجميع معلومات استخباراتية من الخارج بصورة سرية، واستخدام نشاطات تجارية غطاءً لأعماله.[46]

قامت وكالة الاستخبارات الأمريكية في رد فعل على هذا الاختراق، وللتأكيد على أهميتها في فترة ما بعد الحرب الباردة، بالقيام بأعمال تغطية أكثر سرية. وتضمنت التطورات المعاصرة طلبات تمويل لدعم عمليات سرية على نطاق واسع في الخارج،

وأعلنت الوكالة عن رغبتها في الإبقاء على حقها في تجنيد صحافيين ورجال دين بوصفهم جواسيس في ظروف غير عادية أو استخدام هذه المهن للتغطية على عمليات الوكالة.

فقدت وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية أيضاً بعض سلطاتها في مجال مكافحة الإرهاب. وكان قانون الأمن القومي الصادر عام 1947 قد أعطى وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية السيطرة على مكافحة التجسس الخارجي، في حين أبقى لمكتب التحقيقات الفيدرالي "إف بي آي" FBI مسؤولية القبض على العملاء داخل الولايات المتحدة، كما سمح لوكالة المخابرات المركزية الأمريكية بالقيام بنشاطات استخباراتية محلية إذا قامت بتنسيق جهدها مع مكتب التحقيقات الفيدرالي. وفي المقابل مُنح مكتب التحقيقات الفيدرالي بعض الامتيازات في الخارج. لم يتم هذا التقسيم للعمل بين الوكالة والمكتب على النحو المطلوب، فبدلاً من المشاركة في العمل والتنسيق بين الوكالتين، فإنهما دخلتا في عملية تنافس بيروقراطي شديد بسبب الغيرة والشك والاختلاف على الأولويات بين الجهازين. ونتيجة لذلك، فقد لامت كل منظمة منهما الأخرى على حالات الفشل في التعامل مع النشاطات الاستخباراتية الخارجية. وقد شهد التاريخ الأمريكي المعاصر خلافات متكررة بين وكالة الاستخبارات الأمريكية ومكتب التحقيقات الفيدرالي. فمنذ عام 1948 كان هناك ما لا يقل عن اثنتي عشرة مبادرة رئاسية لحل الخلافات التي نشبت بين الجهازين، وباء معظمها بالفشل، لرغبتها في الربط ما بين عمل الجهازين؛ وهو الأمر الصعب لاختلاف طبيعة عمل كل منهما؛ فالاستخبارات تسعى للعمل من أجل حماية الموارد ومنع الجرائم قبل حدوثها، والأجهزة الأمنية الأخرى تستخدم الموارد للقبض على المجرمين الذين قاموا بالفعل بجرائم وتقديمهم لمحاكمة علنية.[47]

كان هذا الصراع المؤسسي سبباً أساسياً في الكشف عن عمليات تجسس قام بها ضابط استخبارات في وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية يُدعى ألدريتش أميز Aldrich Ames والذي ظل يبيع أسراراً لمدة تسع سنوات إلى الاتحاد السوفيتي السابق قبل أن يتم إلقاء القبض عليه في عام 1994. وعلى الرغم من أن الجهازين كانا مسؤولين

عن الفشل في اكتشاف أميز، فقد صدر قرار رئاسي وتشريع من الكونجرس في عام 1994 يقضي بمنع سلطة مكافحة الإرهاب عن وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية.

تطلبت هذه القرارات أن تقوم وكالة الاستخبارات الأمريكية بإخبار مكتب التحقيقات الفيدرالي بسرعة عندما يكون لديها اعتقاد أو معلومات عن أن مصدراً أجنبياً غير مفوض قد حصل على معلومات مهمة. كما أعطى مكتب التحقيقات الفيدرالي الحق في إجراء تحقيقات متعلقة بمكافحة التجسس الأجنبي، ومراقبة السفريات والأرصدة المالية الممنوحة لعملاء وكالة الاستخبارات الأمريكية المتهمين بالتجسس. كما تم وضع أشخاص من مكتب التحقيقات الفيدرالي داخل مقارّ وكالة الاستخبارات الأمريكية، حيث تمكنوا من الحصول على ملفات القضايا والمعلومات الخاصة بالنشاطات الخارجية. وقد اتسعت نشاطات وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية في فترة ما بعد الحرب الباردة، حيث كانت نشاطاتها في فترة الحرب الباردة موجهة تجاه الاتحاد السوفيتي السابق، وأصبحت الوزارة عقب ذلك تخصص موارد وانتباهاً أكبر لنشاطات الصين وعديد من الدول "المارقة" مثل إيران والعراق وليبيا وكوريا الشمالية وسوريا، والتي يمكن أن تهدد الأمن القومي الأمريكي. كما وجهت الوكالة جزءاً من اهتماماتها للتصدي لعصابات تجارة المخدرات في كولومبيا وبيرو، ومراقبة معاهدات الحد من التسلح، ومنع انتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية.[48]

يتضح مما سبق تعدد القوى المشاركة في صنع القرارات ذات الصلة بالأمن القومي الأمريكي، وتباين منطلقاتها ووجهات نظرها في كثير من الأحيان. ويمكن إرجاع هذه الاختلافات في المواقف إلى عدد من الاعتبارات، من أهمها:

- الاختلاف في طبيعة المسؤوليات الخاصة بهذه الأجهزة، وكذلك في أساليبها ومناهجها المعتادة في معالجة القضايا.
- غياب مفهوم مجلس الوزراء في النظام الأمريكي، والذي يمكن أن يساعد على تحقيق نوع من الاتفاق والتفاهم حول السياسات بين الإدارات التنفيذية المختلفة.

- عدم قدرة الرئيس الأمريكي على أن يحسم دائماً الخلافات الأساسية التي قد تنشأ بين الإدارات التنفيذية، أو مواجهة أي مقاومة لسياساته من جانب إدارة تنفيذية من دون المخاطرة بإثارة صراعات مع الكونجرس الذي عادة ما يكون على استعداد للاستفادة من الخلافات والصراعات العلنية في داخل الجهاز التنفيذي. ومن أبرز الخلافات ما حدث من خلافات بين وزارتي الخارجية والدفاع أثناء غزو العراق.

ويقول وليام بلوم، الكاتب والناقد للسياسة الخارجية الأمريكية منذ أواخر الستينيات، عندما ترك وظيفته بوزارة الخارجية احتجاجاً على السياسة الأمريكية في فيتنام، في كتابه "قتل الأمل" الذي صدر في مقدمة جديدة بطبعة حديثة: «لقد تم استبدال نظام الجمهورية الأمريكي بعد الحرب العالمية الثانية بدولة الأمن القومي التي لا تخضع لأي مساءلة، حكومة تتجاوز الدستور، ممعنة في النشاط السري بعيداً عن معرفة الشعب الأمريكي، معفاة من رقابة السلطة التشريعية وتتصرف وكأنها فوق القانون. وبعد إنشاء وزارة الأمن الداخلي تكتمل حلقة هذه الدولة التي تنفق نحو 600 مليار دولار على الدفاع والاستخبارات والأمن سنوياً. وعماد هذه الدولة هو التدخل العسكري في الخارج "انتقائياً واستباقياً أو سرياً"، وتعزيز الإجراءات البوليسية الداخلية ومصادرة عدد كبير من الحقوق المكفولة دستورياً تحت ذريعة حفظ الأمن ومحاربة الإرهاب».[49]

دفعت الأوضاع السابق ذكرها أحد الباحثين للقول إن خطورة الوضع الدولي الراهن والتحديات الجسام التي تواجهها الولايات المتحدة تفترض إعادة النظر في الطريقة التي تُحكم بها الولايات المتحدة، بما فيها طبيعة النظام الرئاسي كما تخيله الآباء المؤسسون. لقد ثبت بالتجربة أن هناك ثغرات جوهرية يعانيها النظام السياسي الأمريكي، تبدأ بطبيعة النظام الانتخابي الذي يتم بموجبه انتخاب الرئيس، وما جرى في انتخابات عام 2000 وفي انتخابات 2004 أدلة على ضرورة معالجة هذا الخلل الخطير، ولا تنتهي بضرورة تعديل قانون سلطات الحرب، بما يكفل، في التطبيق العملي، إناطة أمر شن الحروب وإعلانها بالكونجرس، كما رغب الآباء المؤسسون، وليس الرئيس، وتقنين

الحالات التي يمكن فيها للرئيس استخدام القوة العسكرية خارج حدود الولايات المتحدة، وتقليص الفترة الممنوحة لتصديق الكونجرس من 60 يوماً، كما هو قائم حالياً، إلى عشرة أيام أو عدة أسابيع على الأكثر. وعندما تم وضع هذه المهلة كان العالم يسير على وتيرة بطيئة، فبإمكان أي رئيس أمريكي أن يتورط عسكرياً في أي مكان في العالم خلال ساعات أو أيام على الأكثر، ويفرض أمراً واقعاً على الشعب الأمريكي وعلى الكونجرس الذي لن يكون أمامه حق الممارسة الدستورية في معالجة الأمر قبل الوصول إلى حافة الهاوية-الحرب.[50]

ويفرق البعض عند معالجة كيفية القرار الأمريكي وصناعته في ما يتعلق بالأمن القومي والسياسة الخارجية عموماً بين ثلاثة أمور مترابطة ومتشابكة لتحديد القوى والمصالح الأساسية المحركة، وتتمثل في:[51]

- المثلث الحديدي للمصالح (المجمع الصناعي العسكري، والمجمع النفطي، والمجمع المالي) ولكل من الأضلاع شبكته وتفرعاته.
- المجمع الفكري الذي يصوغ هذه المصالح وينظر لها لدى قدوم كل إدارة.
- الأداة المتابعة والمنفذة والمروجة لهذه المصالح، والتي تتقاطع بين الجهاز التنفيذي والإعلام والاستشارات.

إعادة تعريف مفهوم الأمن القومي الأمريكي واستراتيجيته في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001

انطلقت إدارة الرئيس جورج بوش الابن في تصورها حول أولويات الأمن القومي في فترة ما بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر من أن على الولايات المتحدة مسؤوليات موحدة باعتبارها القوة العظمى في العالم. وقد قاد هذا التصور إدارة بوش إلى إعادة التفكير في معنى الأمن القومي الأمريكي، وذلك في إطار عملية تجاوزت الخلافات التقليدية بين الفكر المحافظ والفكر التقليدي.

أولاً: الموضوعات الرئيسية للأمن القومي التي أعيد تعريفها

تضمنت الموضوعات الرئيسية للأمن القومي التي أعيد تعريفها خمسة موضوعات أساسية، وهي: [52]

1. إعادة تعريف جغرافية الأمن القومي

كانت جغرافية الأمن القومي في الماضي تعرّف من خلال الحدود مع الدول الأجنبية، حيث كان على الأعداء الخطيرين أن يمتلكوا الإمكانيات البشرية والمادية التي تساعدهم على تجميع الجيوش والقوات البرية والبحرية ونشرها. أما اليوم، فإن حدود الأمن القومي يمكن أن تكون في أي مكان في العالم.

وكانت إدارة بيل كلينتون قد اعتبرت أن الفقر والأمراض المزمنة، والأخطار البيولوجية والوراثية والانحطاط البيئي تشكل تهديدات خطيرة للأمن القومي. وكل من هذه المخاطر ذات أبعاد عالمية. وبعبارة أخرى، فإن تهديدات الأمن القومي في الحقبة الجديدة تأتي مصادرها من داخل المجتمعات وليس من الحدود الإقليمية بينها. ولذلك، فإن الصدامات الكبيرة في هذه الحقبة من التاريخ ليست بين الحضارات، ولكن داخلها.

إن التأثيرات الناجمة عن إعادة التعريف تلك تنال كل مؤسسة أمن قومي رئيسية في الإدارة الأمريكية، كما يظهر من التحول الكبير الذي طال الفرع التنفيذي للإدارة، مع إنشاء وزارة للأمن الداخلي، وإعادة تنظيم مكتب التحقيقات الفيدرالي بهدف التوسع في نشاطه، بالإضافة إلى مراجعة لأداء أجهزة الاستخبارات، وإنشاء قيادة جديدة موحدة، وإعادة هيكلة لوزارة الدفاع، كما يحدث تغيير في العلاقات الأساسية بين الأجهزة الأمنية على مختلف المستويات، مما أدى إلى تحطم الإطار المعرفي الأساسي الذي نشأ عليه نظام الأمن القومي في الأربعينيات والخمسينيات من القرن العشرين.

وقد أثرت إعادة التعريف الجغرافية للأمن القومي بعمق في الأجندة الكلية للسياسة الخارجية الأمريكية. وسواء كان التعامل يتم مع قضايا الإرهاب أو مع قضايا الصحة

العامة، فإن تقسيم السياسة الأمنية إلى بعدين محلي وخارجي ينهار. وإذا كانت الولايات المتحدة تريد تطوير سياسات الأمن القومي لتصل إلى المجتمعات، فإن عليها أن تتضمن المبادئ والقيم الأساسية.

2. إعادة تعريف الصلة بين المبادئ والقوة

تطورت الصورة التقليدية للمصالح الأمريكية أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها بين الواقعية والمثالية. فالواقعية عُرفت بتركيزها على حسابات القوة، في حين ركزت المثالية على المواضيع المتعلقة بحقوق الإنسان ومشكلة الفقر العالمية، والجوانب الأخرى ذات الصلة بالرخاء الإنساني.

وإذا كانت هذه الصيغة ملائمة لوصف الفضائل السياسية أو القادة السياسيين على أساس فردي، فقد نُظر إليها في إدارة جورج بوش الابن على أنها غير ملائمة للواقع الحالي لأنها لا تستطيع التوصل إلى طبيعة التناقضات الموجودة داخل إدارة أمريكية معينة، كما أنها لا تفهم الإدماج الجديد بين القوة والمبادئ، وهو الإدماج الذي أصبح له تأثير في توجيه السياسة الخارجية في إدارة بوش.

إن مفهوم الإدارة الأمريكية بالعمل على التوصل إلى توازن قوي يعطي الأفضلية للحرية، كما أشارت إلى ذلك استراتيجية الأمن القومي الأمريكي، يُخضع حسابات القوة للقدرة على دعم المبادئ التي تؤثر في العلاقات بين الدول والأوضاع داخلها. ولذلك، أكدت الإدارة أهمية القوة؛ والاستعداد للتمييز بين الجيد والسيئ، والصواب والخطأ.[53]

3. إعادة تعريف هيكل الأمن الدولي

يوجد سبب آخر للتفكير الجدي بشأن مركزية البعد الأخلاقي في إعادة تعريف الأمن القومي الأمريكي يتمثل في الطريقة التي حاولت من خلالها إدارة بوش أن تحدث تكاملاً بين المبادئ العالمية وسياسات القوى العالمية. فعلى مدار قرون، كان هيكل السياسة

العالمية يتم تعريفه من خلال التنافس بين القوى الكبرى. ورأت إدارة بوش أن من الممكن للولايات المتحدة أن تقوم بصياغة أجندات فعالة للتعاون مع كل مركز أساسي للقوى العالمية مبنية على درجات غير عادية من الاتفاق حول المبادئ الأساسية في تنظيم المجتمع.[54]

4. إعادة تعريف التعددية

واجهت السياسة الخارجية للولايات المتحدة معضلة تتمثل في الاختيار بين الانفرادية والتعددية؛ راعي البقر المتوحش في مواجهة الدبلوماسي المتعاون. ورأى أنصار إدارة بوش أن كل ما تفعله الإدارة الأمريكية في العالم يتم بصورة تعددية. ويشمل ذلك سياسات الإدارة الأكثر أهمية، بما فيها السياسات ذات الصفة العسكرية، كما اتضح في الحرب العالمية على الإرهاب، والتي تمت إدارتها من خلال شبكة من التعاون الدولي بين الحكومات، كما اتضح في الحملة العسكرية في أفغانستان.[55]

5. إعادة تعريف تهديدات الأمن القومي بأخذ البعد الزمني في الاعتبار

كانت التهديدات في الماضي تظهر ببطء، وبشكل تمكن رؤيته غالباً من خلال تكوين الجيوش وتجهيزها للقتال، وقيام العدو باستعدادات مماثلة. وكانت التهديدات الأكبر تأتي من دول كبيرة قادرة على تشكيل جيوش كبيرة في العصر الصناعي وتجهيزها. وكان يمكن لهذه الدول أن تتعرض لخسائر كبيرة من جراء الحروب. وتم تطوير مبدأ الردع لمواجهة هذه الدول في العصر ما قبل النووي، ثم في العصر النووي.

أما في عالم اليوم، فإن التهديدات وفقاً لفيليب زيليكو تظهر في وقت أسرع، ومن دون الحاجة إلى مراكمة عدد كبير من الرجال والعتاد. ولم يعد مصدر التهديدات يأتي بالضرورة من الدول الكبرى. ومن هنا، جاءت فكرة الهجوم الاستباقي لإدارة بوش على أنه مبدأ استراتيجي عسكري يلائم - وفقاً لتصور مسؤولي الإدارة - ظروف القرن الحادي والعشرين. وكان الانتقاد الأساسي لاستراتيجية بوش المتعلقة بالضربة الوقائية

يتمثل في أن من الأفضل الانتظار حتى تكون التهديدات واضحة على النطاق العالمي حتى تمكن صياغة اتفاق حولها، وبالتالي يتم اتخاذ الإجراءات المناسبة للقضاء عليها. ويرى المؤيدون أن احتمال حصول عدو على أسلحة دمار شامل قد يحدث بسرعة، ومن ثم، لا يمكن الانتظار حتى تكون التهديدات ملحة، وبالتالي لا يكون من الصعب أو من المستحيل تحطيم تلك الأسلحة. لقد أثارت إدارة بوش جدالاً على نطاق عالمي، ليس فقط حول أهداف القوة الأمريكية، بل حول أهداف النظام الدولي برمته. ويرى المؤيدون لسياسة إدارة بوش أن الإدارة لم تعارض ضرورة الاعتماد على المؤسسات الدولية للقيام بعمل جماعي، ولكنها ضغطت على الدول الأخرى، لكي تحدد بوضوح ما تريده، وإعادة النظر في الكيفية التي يمكن أن تقودها إلى تحقيق تلك الأهداف، وإعادة تقييم العادات القديمة في ضوء الحقائق الجديدة. وأضاف مؤيدو إدارة بوش أن على المعارضين إما أن يقبلوا التعريفات الجديدة للأمن القومي التي تم عرضها، وإما أن يقدموا بدائل متماسكة، ويعملوا من خلال حقائق العصر الحالي وليس من خلال حقائق الماضي.[56]

وقد طالب المدافعون عن التعددية بدرجة أكبر من الاعتماد على القواعد الدولية وأطر التعاون، وذلك انطلاقاً من إدراك أن ذلك من الأمور الضرورية للتصدي للمشكلات المتنامية ذات الأبعاد الدولية ولتوزيع أعباء القيادة، وللحصول على شرعية دولية لما تقوم به الولايات المتحدة من إجراءات تحقق الأهداف الأمريكية.[57]

ثانياً: الأهداف الاستراتيجية الجديدة للأمن القومي

ركز مسؤولو إدارة بوش خلال المراحل الأولى من إعلانهم الحرب على الإرهاب على مهمات محددة وضعوها لأنفسهم، وهي هزيمة طالبان وإزاحة القاعدة عن أفغانستان. وبحلول عام 2002، كانوا قادرين على التحرك نحو هدف أكبر لا يقتصر على استهداف دولة أخرى أو جماعة إرهابية، ولكنه طريق جديد كامل للتفكير حول العلاقات الأمريكية بالعالم، وكانوا يستعدون لشن حملة جديدة مهدوا لها من خلال الأحاديث والأوراق الاستراتيجية.

وعلى الرغم من أن فريق بوش عمل لفترة من الزمن داخل إطار الأفكار التي تم تطويرها خلال الحرب الباردة، فإنه في عام 2002 وعقب أكثر من عقد مرَّ على انهيار الاتحاد السوفيتي، كان كثير منهم شغوفين بتغيير تلك الأفكار والتوصل إلى أفكار جديدة. ففي أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، كانت لديهم رغبة في إجراء تغييرات واسعة ومستمرة في المبادئ التي توجه السياسة الخارجية الأمريكية، وكانوا مقتنعين بأن الولايات المتحدة دخلت حقبة جديدة تحتاج إلى مفاهيم جديدة لتوجيهها، وأثناء أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، مثّل ونستون تشرشل إلهاماً لفريق إدارة بوش، الذين سعوا عقب تلك الأحداث للتحول إلى أنماط تاريخية لقادة مثل هاري ترومان وجورج كينان ودين أتشيسون، وهم مجموعة من الرجال الذين صاغوا سياسة خارجية جديدة، ومجموعة جديدة من الأفكار لمساعدة الولايات المتحدة على التعامل مع الاتحاد السوفيتي في أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية.[58]

جاءت إدارة بوش إلى الحكم ولديها رغبة محددة في التخلي عن ميراث الحرب الباردة، وتنفيذ الأفكار الخاصة بالدفاع الصاروخي. وبدأت الإدارة الجديدة بوضوح وباستمرار في مراجعة الافتراضات التي حكمت الأمن القومي لعدة عقود. وقام بول وولفويتز، عقب شهور من توليه منصبه، بزيارة إلى أوروبا ردد فيها مقولة إن معاهدة الحد من الصواريخ الباليستية التي تم التوصل إليها في عهد الرئيس نيكسون لم تعد صالحة اليوم، وذلك لأن عالم 2001 مختلف بصورة كاملة عن عالم 1972، فقد واجهت الولايات المتحدة تحديات جديدة نابعة من انتشار الصواريخ وأسلحة الدمار الشامل. ففي برلين، تساءل وولفويتز: «لماذا لانزال ملتزمين بمفاهيم الحرب الباردة المتعلقة بالردع على الرغم من مرور اثني عشر عاماً على انهيار حائط برلين».[59] أما كوندوليزا رايس، فقد ذكرت في حديث لها احتوى على نقد ذاتي لعقلية الحرب الباردة لديها: «لقد كنت متخصصة في الشؤون السوفيتية، وكنت أدافع بشدة عن الحد من التسلح، وكنت مؤمنة بهذا الموضوع».[60]

وقد أدت أحداث الحادي عشر من سبتمبر إلى تسريع رغبة الإدارة الأمريكية في إعادة النظر في أفكار الحرب الباردة، حيث خلقت تلك الأحداث مناخاً جديداً جعل الإدارة مستعدة لإعادة النظر في المعتقدات الأساسية التي وجهت الأمن القومي الأمريكي منذ الحرب العالمية الثانية. وقد ذكر مسؤول في الاستخبارات أنه كان يعتقد أن أسلوب عمل إدارة جورج بوش الابن كان مختلفاً عن سابقيه، وبدا أن فريق السياسة الخارجية الجديد لديه شعور بعدم الصبر بشكل لم يلحظه أحد، سواء في إدارة بوش الأب أو في إدارة ريجان. وأضاف المسؤول: «أنا مندهش لأنه خلال الثلاثين عاماً الماضية تعلمت أن الأمور تعود إلى طبيعتها خلال ستة أسابيع أو على الأكثر خلال شهرين عقب اندلاع الأزمة، ولكن هؤلاء الناس لا يتغيرون، فلديهم إصرار واضح على تحقيق أهداف، ولا يريدون أن ترجع الأمور إلى ما كانت عليه».[61]

وفي ديسمبر 2001، أخذت الإدارة الأمريكية الخطوة الأولى الكبرى في التخلي عن القواعد والقيود التي كانت سائدة في فترة الحرب الباردة عندما أعلن الرئيس بوش أن الولايات المتحدة ستنسحب من معاهدة الحد من الصواريخ الباليستية؛ لأن هذه الاتفاقية كُتبت في زمن مختلف لمواجهة عدو مختلف.

وقد كانت هناك إشارات مبكرة في إدارة بوش إلى أن الدفاع الصاروخي مثل وجهاً واحداً فقط لتغيير أوسع في الاستراتيجية. ففي أوائل عام 2002، سلم البنتاجون للكونجرس وثيقة مصنفة تُدعى "مراجعة الحالة الأمنية". وفي هذه الوثيقة طلبت الإدارة الأمريكية تطوير أسلحة نووية جديدة أصغر حجماً، ويمكن استخدامها ليس فقط تجاه القوى النووية الكبرى مثل روسيا والصين، ولكن أيضاً ضد العراق وكوريا الشمالية وإيران وسوريا وليبيا.[62]

كان تحرك استراتيجية بوش الجديدة يهدف إلى نقل هدف السياسة النووية الجديدة من الدفاع والردع إلى شن حرب قتالية، حيث يمكن وفقاً لما جاء في هذا التقرير استخدام أسلحة نووية ضد إمدادات العدو من الأسلحة الكيميائية أو البيولوجية، حيث يمكن

استخدامها رداً على هجوم من العراق على إسرائيل أو أي من جيرانه، أو حدوث هجوم من جانب كوريا الشمالية على كوريا الجنوبية، أو في حالة حدوث مواجهة عسكرية حول وضع تايوان.

وقد كانت الإدارة الأمريكية تفكر في الدور الذي يمكن للأسلحة النووية الأمريكية أن تؤديه في الصراعات المستقبلية في العالم الثالث، حيث اعتبرت أن الإرهابيين الذين قاموا بهجمات الحادي عشر من سبتمبر لم يتم ردعهم عن القيام بتلك الهجمات بفعل الترسانة النووية الأمريكية، فالردع - وهو العنصر الأساسي في الاستراتيجية العسكرية الأمريكية - لم يعد مفهوماً مفضلاً، فقد انجذبت الإدارة نحو استراتيجيات ركزت على العمل العسكري الهجومي. وكما قال وزير الدفاع الأسبق دونالد رامسفيلد فإن «الدفاع ضد الإرهاب والتهديدات البازغة في القرن الحادي والعشرين يتطلب نقل الحرب إلى العدو، وذلك على اعتبار أن أفضل دفاع - وقد يكون الدفاع الوحيد - هو الهجوم الجيد».[63]

وقد كان الرمز الأساسي في هذه التغييرات المفاهيمية الأكبر هو كوندوليزا رايس مستشارة الأمن القومي، على الرغم من وجود رموز أكبر منها سناً في دوائر الإدارة الداخلية، مثل ديك تشيني وكولين باول ودونالد رامسفيلد، حيث كان لرايس أهمية كبيرة من عدة نواحٍ؛ فمن بين المسؤولين الكبار كانت هي الأكثر قرباً من الرئيس، وعندما كانت تحدث خلافات بين وزارتي الدفاع والخارجية، فإن رايس هي التي كانت تساعد الرئيس على اتباع سياسة ما، فقد عملت على الحدود المشتركة بين الرئيس ومستشاريه من جانب، وفريق السياسة الخارجية من جانب آخر. وقد جسدت رايس التحول الفكري العميق من إدارة بوش الأولى إلى الإدارة الثانية، وتم النظر إليها على أنها وريثة تقاليد السياسة الخارجية لهنري كيسنجر وبرينت سكوكروفت. فعندما كانت رايس أستاذة للعلوم السياسية في جامعة ستانفورد أثناء إدارة جورج بوش الأب، كانت تؤيد مبدأ الواقعية القائم على الاعتقاد في سياسة خارجية متشددة مبنية على المصالح القومية ودبلوماسية

توازن القوى خلال الحملة الرئاسية لعام 2000. كما كانت رايس تدافع خلال الشهور الأولى في إدارة بوش الابن عن رؤية حديثة معدلة لتلك التقاليد الواقعية نفسها. وذهبت رايس إلى أن السياسة الخارجية الأمريكية يجب أن تركز على الدول الأكبر والأكثر قوة وبخاصة الصين وروسيا، ويجب أن تتجنب التورط في مشروعات بناء الدولة. ويجب ألا تستخدم الولايات المتحدة جيشها للقيام بدور الشرطي في العالم. فهذا التعريف الواسع للمصلحة القومية يمكن أن تكون له آثار عكسية، لأن الآخرين سيدّعون لأنفسهم السلطة ذاتها.[64]

وقد حرصت رايس على عدم إغضاب المحافظين الذين عارضوا أسلوب كيسنجر الواقعي. وكما فعل جورج بوش الابن نفسه، فقد سعت رايس إلى تجنب أن يتم جرها إلى الخلافات بين فصائل الحزب الجمهوري، والتي تسببت في تدهور شعبية جورج بوش الأب ومن قبله جيرالد فورد. وقد دعت رايس إلى واقعية تخدم المثاليات؛ وهو شعار بدا أنه يهدف إلى حل الخلافات القديمة بين الجمهوريين. وقد نظرت رايس إلى مهمة فريق الإدارة الأمريكية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر على أنها مهمة تاريخية بالمقارنة بحقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية. فالولايات المتحدة في رأي رايس لا تحارب الإرهاب فقط، ولكن تؤسس نظاماً عالمياً جديداً، مستغلة مرحلة السيولة التي كان النظام الدولي يمر بها منذ انهيار القوة السوفيتية.

وقد اختلف تعامل الإدارات الأمريكية المتعاقبة مع تلك القضية. وعلى الرغم من أنه، في النصف الثاني من عام 1991، بدا من غير الممكن هزيمة الرئيس جورج بوش الأب سياسياً حيث بلغت نسبة الموافقة عليه 90٪ في أعقاب حرب الخليج الثانية، فقد حدث تحول في الشهور التالية بسبب المشكلات التي واجهت الاقتصاد الأمريكي في تلك الفترة، والتي جعلت الناخب الأمريكي يعتقد أنه على الرغم من أن بوش أثبت قدرته على أن يكون قائداً عالمياً فعالاً، فإنه لم يستطع إثبات أن المشكلات والقضايا الداخلية، وبخاصة الاقتصادية منها، تحظى بالقدر نفسه من الاهتمام لديه. ومن هنا، كانت خسارة بوش وفوز

المرشح بيل كلينتون الذي أعطى اهتماماً أكبر في حملته الانتخابية للقضايا الاقتصادية.[65] ومن هنا كان تركيز كلينتون خلال فترتي حكمه على الداخل الأمريكي، وبخاصة القضايا الاقتصادية، والتركيز على القوة الناعمة في ما يتعلق بعلاقات الولايات المتحدة الخارجية.

أما إدارة جورج بوش الابن، فقد سعت إلى استغلال أحداث الحادي عشر من سبتمبر لتكريس التحول في النظام الدولي من خلال استخدام القوة العسكرية، وهو ما بدا واضحاً خلال المراحل الأخيرة للحرب في أفغانستان؛ ففي نوفمبر 2001، كان هناك تحول في الخطاب العام لإدارة بوش، حيث أكد مسؤولون كبار على خطورة حصول القاعدة على أسلحة دمار شامل. وقال رامسفيلد في مقابلة تليفزيونية إن الاعتقاد في أن أسامة بن لادن لديه أسلحة كيميائية وبيولوجية هو أمر له ما يبرره.[66]

وقد حذّر بوش في حديثه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة من أن الإرهابيين كانوا «يسعون للحصول على أسلحة دمار شامل، وهي الأدوات التي تمكنهم من تحويل كرههم إلى هولوكست». وكانت تلك إشارة من الإدارة إلى أنها متجهة إلى حرب أوسع تسيطر على سياسة إدارة بوش لفترة طويلة بعد أفغانستان.[67] وفي 29 يناير 2002، أخذ بوش الخطوة الثانية في إعادة توجيه الحرب على الإرهاب. ففي خطاب "حالة الاتحاد" فاجأ بوش الأمريكيين والعالم بالادعاء باتهام ثلاث دول هي العراق وإيران وكوريا الشمالية أطلق عليها "محور الشر" بالسعي لتطوير أسلحة دمار شامل، واعتبر أن بإمكان الدول أن تعطي هذه الأسلحة إلى الإرهابيين.[68]

حوّلت الإدارة الأمريكية خلال فترة تقل عن خمسة أشهر الانتباه في ما يتعلق بالحرب على الإرهاب من الانتقام من مدبري هجمات الحادي عشر من سبتمبر إلى منع الإرهابيين من الحصول على أسلحة دمار شامل، ومنع الدول من إمداد الإرهابيين بهذه الأسلحة، وتركيز الانتباه على دول محور الشر وبرامجها النووية. وبالتركيز على أسلحة الدمار الشامل، اعتبر بوش أن هذه الأنظمة تمثل خطراً كبيراً ومتنامياً.

أسلوب الممارسة الفعلية لعملية صنع سياسة الأمن القومي بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001

ندرس هذا الموضوع من خلال دراسة التفاعلات بين الأجهزة المسؤولة عن الأمن القومي وتأثيراتها في صنع سياسة الأمن القومي. ويتضمن هذا المحور دراسة عدد من النقاط المهمة التي نبتت جذورها قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، والتي كان لها تأثير كبير في صنع سياسة الأمن القومي للولايات المتحدة، ومن أهم تلك النقاط: النفوذ الكبير لفريق الحملة الانتخابية لبوش في توجيه مسار السياسة الخارجية وسياسة الأمن القومي، والتنافس بين وزارتي الدفاع والخارجية، والضعف الفعلي لدور مستشار الأمن القومي، وتزايد نفوذ نائب الرئيس ودوره على حساب أدوار وزيري الدفاع والخارجية ومستشار الأمن القومي، والتنافس بين أجهزة الاستخبارات، وتأثير ذلك على ضعف منظومة الأمن القومي الأمريكي، وهو ما أوضحته دراسات متعددة، وهو الضعف الذي أدى إلى وجود ثغرات أسفرت عن اندلاع أحداث الحادي عشر من سبتمبر، وجرت محاولات لإصلاح أوجه القصور تلك. وعلى الرغم من ذلك يرى البعض أنه لاتزال هناك ثغرات متعددة بسبب أوجه قصور في عمليات الإصلاح التي اتبعتها الإدارة الأمريكية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر.

التفاعلات بين الأجهزة المسؤولة عن الأمن القومي الأمريكي وتأثيراتها في صنع سياسة الأمن القومي

خلصت إحدى الدراسات حول تأثير التفاعل بين المسؤولين في الأجهزة المسؤولة عن الأمن القومي الأمريكي إلى وجود تداخل بين السياسات الداخلية، والسياسة الخارجية بما فيها السياسات ذات الصلة بالأمن القومي، وأن هذا ليس بالشيء الجديد، بل يعود إلى السنوات الستين الأخيرة؛ فالمناظرات السياسية المحلية، وليس البيئة الدولية، كان لها التأثير الأكبر في قرارات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه قضايا ذات أهمية استراتيجية.[69]

وقد أوضحت التفاعلات التي تمت بين الأجهزة المسؤولة عن الأمن القومي وتأثيراتها في صنع سياسة الأمن القومي في الفترة التي أعقبت أحداث الحادي عشر من سبتمبر عدداً من النقاط المهمة التي نبتت جذورها قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، والتي كان لها تأثير كبير في صنع سياسة الأمن القومي للولايات المتحدة، ومن أهم تلك النقاط:

أولاً: النفوذ الكبير لفريق الحملة الانتخابية للرئيس بوش الابن

واجه الرئيس جورج بوش الابن في أثناء حملته الانتخابية في عامي 1999 و2000 انتقادات بسبب افتقاره إلى الخبرة في السياسة الخارجية. وقد ردد بوش مراراً أن لديه مجموعة من المستشارين أكثر خبرة من الديمقراطيين. وقد خدم معظمهم في مستويات وظيفية رفيعة في إدارة جورج بوش الأب التي شهدت انهيار الاتحاد السوفيتي وأزمة الخليج الثانية. وقد خدم بعض هؤلاء المستشارين في إدارة رونالد ريجان، بل إن بعضهم عمل في إدارتي ريتشارد نيكسون وجيرالد فورد في حقبة السبعينيات من القرن العشرين.[70]

وعندما أجرى بوش لقاء تليفزيونياً فوجئ فيه بالمذيع يسأله عن أسماء قادة دول كالهند وباكستان ولم يعرف بوش الإجابة، رد بوش بأن المهم هو قدرة الرئيس على اختيار أناس جيدين، وقد اخترت فريقاً من أفضل الفرق في مجال السياسة الخارجية، مشيراً إلى الرجال والنساء الذين يؤيدونه مثل ديك تشيني، وكولين باول، وكوندوليزا رايس، وبول وولفويتز، وريتشارد أرميتاج، والذين اعتبرهم رموزاً للاستمرارية والاستقرار. وقد أدى هؤلاء بالفعل دوراً مهماً في الحملة الانتخابية الأولى لجورج بوش الابن. وخلال الحملة الانتخابية أعطى مستشارو الحملة الانتخابية لفريقهم اسماً مستعاراً هو "الفولكانز" The Vulcans تمجيداً لآلهة النار وصنع الأدوات المعدنية عند الرومان.[71]

وقد أراد هذا الفريق توصيل رسالة من خلال هذا الاسم المستعار؛ وهي أنهم يتسمون بالقوة والقسوة والمرونة والاستمرارية. ونتيجة لما سبق، فلم يكن مدهشاً أن يجعل الرئيس المنتخب بوش هذا الفريق من المتطوعين يشغلون معظم الوظائف القيادية في

إدارته. وقد بدا أن هناك روابط قوية تربط بين أعضاء هذا الفريق، فوزير الدفاع دونالد رامسفيلد خدم مع ديك تشيني قبل أكثر من ثلاثة عقود، عندما عمل تشيني مساعداً إدارياً لرامسفيلد في إدارة نيكسون. كما اختار تشيني عندما كان وزيراً للدفاع في إدارة بوش الأولى كولن باول ليكون رئيساً للأركان رغم وجود قادة عسكريين أقدم منه، وعمل معه لمدة ثلاث سنوات. كما عمل ريتشارد أرميتاج الذي عينه بوش نائباً لوزير الخارجية مع باول عندما ساعد الاثنان على إدارة وزارة الدفاع الأمريكية في عهد الرئيس رونالد ريجان.

وقد تعاون وولفويتز الذي عينه بوش نائباً لوزير الدفاع عن قرب مع أرميتاج عندما كان الاثنان مسؤولين عن علاقات الولايات المتحدة مع آسيا خلال فترة ريجان. كما خدم بول وولفويتز في وزارة الدفاع بصفة كبير مساعدي تشيني. ولم يشهد التاريخ سرعة اختيار المسؤولين في الإدارة الأمريكية الجديدة كما حدث في إدارة بوش الأولى. وعلى الرغم من الخبرة الجماعية الكبيرة لفريق الفولكانز، فقد بقي السؤال قائماً: من يشغل ماذا من الوظائف؟

حدد بوش اختياراته الشخصية عقب إجرائه سلسلة من اللقاءات مع كل من ديك تشيني نائب الرئيس، وأندرو كارد الذي عينه بوش كبيراً لموظفي البيت الأبيض، وكلاي جونسون زميل بوش في الدراسة والذي عينه مديراً لشؤون موظفي البيت الأبيض. وكلما تم الاتفاق على أسماء شاغلي وظائف معينة، كانت تلك المجموعة تنقل أسماء المرشحين إلى شخصين كانا ينقلان الأخبار إلى العالم الخارجي وهما: ديف جريبين مساعد تشيني السابق والمتخصص في علاقات الكونجرس، والذي كان مسؤولاً عن الحصول على موافقة مجلس الشيوخ على الترشيحات، وآري فليشر الذي كانت مهمته التعامل مع الصحافة. كان من السهل معرفة بعض اختيارات الرئيس في ما يتعلق بالسياسة الخارجية والأمن القومي، حيث كان بوش قد وعد كولين باول أثناء الحملة الانتخابية باختياره وزيراً للخارجية، وأبدى الأخير اهتمامه وموافقته على ذلك الاختيار. وبالمثل لم يكن هناك خلاف على وظيفة مستشار الأمن القومي، فقد عملت كوندوليزا رايس مع بوش عن قرب لدرجة أنه قد بات واضحاً أنها ستحصل على الوظيفة. وقد ذكر بول وولفويتز في ما بعد أنه حصل على

منصب نائب وزير الدفاع بينما كان يطمح إلى منصب نائب وزير الخارجية، كما حصل ريتشارد أرميتاج على منصب نائب وزير الخارجية في الوقت الذي كان يطمح فيه إلى منصب نائب وزير الدفاع.[72]

ثانياً: التنافس بين وزارتي الدفاع والخارجية

لم تكن التفاعلات التي تم توضيحها، والتي سبقت تشكيل إدارة بوش الأولى مجرد لعبة كراسي موسيقية، فتلك الاختيارات الشخصية حددت حجم النفوذ الذي سيحظى به أفراد فريق بوش، والطريقة التي تعمل بها مؤسسات السياسة الخارجية (وزارتا الخارجية والدفاع)، والإطار المفاهيمي الذي ترى الإدارة الأمريكية العالم من خلاله، وهو ما أظهرته الفترة التي أعقبت أحداث الحادي عشر من سبتمبر بوضوح، وبخاصة في أثناء غزو العراق، فقد أدى اختيار رامسفيلد وزيراً للدفاع إلى تقييد سلطة كولين باول على السياسة الخارجية للإدارة الأمريكية. وكان ذلك صحيحاً ليس فقط بسبب شخصية رامسفيلد الحادة وتشدده البيروقراطي وخبرته بصفته وزير دفاع سابقاً، ولكن أيضاً بسبب روابطه الشخصية التي تعود إلى ثلاثة عقود مع نائب الرئيس تشيني الذي كان رامسفيلد قد عينه من قبل في وزارة الدفاع.[73]

ولم يكن نفوذ تشيني مقتصراً على تعيين رامسفيلد، فقد كان وولفويتز نائب وزير الدفاع قريباً من تشيني، كما أن هناك أشخاصاً آخرين متعددين ممن عملوا تحت رئاسة تشيني وولفويتز في وزارة الدفاع في إدارة بوش الأولى، وتم وضعهم في أمكنة مهمة في فريق السياسة الخارجية الجديد، فقد أصبح لويس ليبي "سكوتر" مدير مكتب نائب الرئيس، وستيفن هادلي نائب مستشار الأمن القومي، كما تولى زلماي خليل زاد الإشراف على السياسة الأمريكية تجاه أفغانستان والعراق في مجلس الأمن القومي.

ولذلك فإن ما أصبح صراعاً على النفوذ داخل البنتاجون بين تشيني وباول؛ أي بين وزير الدفاع السابق ورئيس الأركان السابق، جعل من الواضح أن تشيني هو الفائز في هذا

الصراع. وعلى الرغم من شعبية باول ومكانته الرفيعة، فإنه لم يستطع أن يكون شبيهاً بشبكة أصدقاء تشيني بين المحافظين وداخل نخبة السياسة الخارجية الجمهورية.

وعلى الرغم من أن باول تُرك حراً نسبياً لإدارة شؤون وزارة الخارجية، فإنه لم يُسمح له بتوجيه مسار تلك السياسة، فقد كان صوتاً واحداً في القمة، والذي لم يكن الصوت المهيمن. وقد ضمنت سلسلة التعيينات أن يكون التركيز الأساسي لفريق السياسة الخارجية الجديد هو القوة العسكرية، وقد قضى أغلبية أعضاء إدارة بوش جزءاً من حياتهم في وزارة الدفاع، وحتى باول وأرميتاج قضيا معظم فترات حياتهما العملية في وزارة الدفاع، وقد كان المحافظون يتهمونهما بأنهما قد تم اختطافهما من جانب بيروقراطية وزارة الدفاع.

يتضح مما سبق أن المستويات العليا لفريق السياسة الخارجية لبوش قد ضمت وزيرَي دفاع سابقين ورئيساً سابقاً لهيئة الأركان المشتركة. وقد ركز هؤلاء على استعادة القوة العسكرية والأمنية. وحتى بعض الاختلافات التي حدثت داخل الفريق بين باول وأرميتاج من جهة، وبين الأكثر تشدداً مثل تشيني ورامسفيلد وولفويتز من جهة أخرى، كانت في أغلبها تدور حول استخدام القوة العسكرية.

وكان روبرت زوليك هو الوحيد من بين أعضاء الحملة الانتخابية لبوش الذي كانت وظيفته قيادية، في وزارة الخارجية. وقد تم تعيينه بصفة ممثل تجاري للولايات المتحدة. وعلى الرغم من أهمية تلك الوظيفة، فإنها أزاحته عن مائدة النقاش حول اتجاه السياسة الخارجية الأمريكية. ولأن زوليك لم يخدم في وزارة الدفاع، فإنه لم يكن ملائماً لعضوية الفريق الجديد ولم يشاركهم اهتماماتهم.[74]

أوجدت التعيينات التي تمت في الإدارة الجديدة على المستويات القيادية والتالية لها مباشرة موقفاً أدى إلى أنه خلال السنوات الأربع التالية كانت وزارتا الخارجية والدفاع في خلاف مستمر بعضهما مع بعض. وقد كان بإمكان بوش أن يتجنب هذه المشكلة إما من

خلال تعيين وزير دفاع يكون قد عمل مع باول عن قرب، وإما من خلال عدم تعيين كولين باول وزيراً للخارجية. ولكن بوش فشل في اتخاذ أي من الخيارين، وذلك بسبب السياسات الداخلية المحيطة بباول؛ فالمحافظون الذين شكلوا قاعدة التأييد لم يثقوا قط بباول، وفي الوقت ذاته لم يكونوا قادرين على الفوز في الانتخابات من دون باول، حيث أدى باول دوراً مهماً في الحملة الانتخابية لبوش. وعلى الرغم من أن التاريخ الأمريكي شهد عدة حالات حدثت فيها خلافات بين وزيري الخارجية والدفاع، فإن تلك الخلافات لم تكن لها جذور سياسية عميقة كتلك التي كانت تتضمن باول.[75]

وقد أدى اختيار وولفويتز نائباً لوزير الدفاع وأرميتاج نائباً لوزير الخارجية إلى زيادة الخلاف بين الوزارتين، حيث إن تعيين هذين الشخصين كان يعني أن لكل من رامسفيلد وباول نائبين قويين.

وخلال إدارتي رونالد ريجان وإدارة جورج بوش الأب، كانت تحدث خلافات على المستويات العليا للحكومة الأمريكية، وكان يتم تخفيفها بوساطة النواب أو المسؤولين الآخرين من ذوي المناصب الأقل، وهو ما لم يحدث خلال إدارة جورج بوش الابن إلا نادراً، وكان من يزور أياً من الوزارتين يدرك على الفور العداء الذي تكنه كل منهما للأخرى.[76]

كانت تلك الحرب البيروقراطية تعني أن البيت الأبيض طُلب منه أن يحل الصراعات بين وزارتي الدفاع والخارجية. وكانت النتيجة هي ترك بوش وتشيني بسلطة ووزن أكبر مما كان يمكن أن يحدث لو كانت الوزارتان تعملان بتناسق. ولأن الرئيس المنتخب بدا من دون خبرة في السياسة الخارجية، فإن النفوذ المهيمن، وبخاصة في بداية زمن الإدارة كان نفوذ ديك تشيني، حيث سعى تشيني لزيادة نفوذه من خلال تعيينه لخبراء في مجال السياسة الخارجية. وعمل هؤلاء بشكل مستقل عن مجلس الأمن القومي. ولذلك، زاد دور مكتب الرئيس في السياسة الخارجية، بما يتخطى دور هذا المكتب في الإدارات السابقة. وقد تعلم المسؤولون الأجانب الذي يزورون واشنطن أنه لم يعد كافياً

التحدث إلى مسؤولين في وزارة الخارجية ومجلس الأمن القومي والبنتاجون، بل كان عليهم أن يجعلوا مكتب تشيني محطة معتادة في رحلتهم.

ثالثاً: ضعف الدور الفعلي لوظيفة مستشار الأمن القومي

توجد وجهتا نظر متناقضتان بشأن دور مستشار الأمن القومي في صنع القرارات ذات الصلة بالأمن القومي في الولايات المتحدة. تذهب وجهة النظر الأولى إلى أن منصب مستشار الأمن القومي أبعد ما يكون عن أن يحظى بسلطة خاصة به، حيث ظلت العلاقة بين الرئيس ومستشاره للأمن القومي انعكاساً للطريقة التي يحلو للرئيس، أي رئيس، أن يفكر بها ويصل إلى قرار. وقد استمر ذلك الوضع وفقاً لأنصار وجهة النظر تلك خلال فترة حكم بوش. ويستدل أنصار وجهة النظر تلك بما قالته كوندوليزا رايس مستشارة الأمن القومي الأمريكي خلال الفترة الأولى لحكم جورج بوش الابن، والتي وصفت عملها بأنه «ترجمة لمواهب بوش السياسية»، وأضافت أن «الرئيس له تأثير فيها بنفس قدرة تأثيرها فيه». وقد أعلن الرئيس جورج بوش في أعقاب هجمات الحادي عشر من سبتمبر عن خطته لحماية الولايات المتحدة في عالم غير آمن، ولم يعر اهتماماً في تلك الخطة للمؤسسات الدولية؛ كالأمم المتحدة ومنظمة حلف شمال الأطلسي، وبذلك فقد خرجت التعددية من المسرح العالمي وحلت محلها الأحادية. وبدلاً من أن يتبنى الرئيس بوش مبدأ عدم الاستخدام المطلق للأسلحة النووية، تبنى في المقابل مبدأ الحرب الوقائية. ويعطي ذلك بعداً عميقاً لعبارة رايس بأن نفوذ الرئيس عليها مساوٍ لنفوذها عليه، فعلى الأقل كان يجب أن يتعرض مبدأ الحرب الوقائية إلى مزيد من المناظرات، أكثر من تلك التي حظي بها في كل من الكونجرس أو في المناظرات بين الجمهور.[77]

يقارن أنصار وجهة النظر تلك بين أزمة الحادي عشر من سبتمبر 2001، والأزمة الكوبية، ويرون أنه كان يجدر بكل من الرئيس ورايس ومخططي وزارة الدفاع أن يتذكروا جيداً أزمة الصواريخ الكوبية، فلم يقترب العالم في تاريخه من الحرب النووية أكثر مما اقترب في تلك الأزمة التي تم تجنبها فقط بسبب أن الرئيس جون كينيدي ورئيس الوزراء

السوفيتي نيكيتا خروشوف استطاعا أن يتخطيا بعضاً من مستشاريهما، وتمكنا من الانسحاب في الدقيقة الأخيرة وتمت تسوية الأزمة بصورة سلمية، وتمكن كل منهما من سحب صواريخه التي يعتقد الآخر أنها تمثل تهديداً له؛ فقد قام كينيدي بسحب صواريخه من تركيا، في حين سحب خروشوف صواريخه من كوبا.[78]

وإذا كان كل رئيس يصوغ سياساته الخارجية بالطريقة التي تحلو له، فماذا ينبغي أن يكون شكل تلك المحددات التي تحدد العلاقة بين الرئيس ومستشاره للأمن القومي؟ فبدلاً من أن تكون مهمة مستشار الأمن القومي هي ترجمة قدرات الرئيس ومواهبه إلى سياسات، نجد أن وظيفة مستشار الأمن القومي في إدارة بوش وفقاً لأنصار ذلك الرأي قد اقتصرت على تقييم مدى تنفيذ الأجهزة والأفرع الحكومية للسياسات التي تم التوصل إليها سابقاً. كما يجدر التأكيد على أن التغيرات السياسية الجوهرية التي تبنتها إدارة الرئيس بوش كان ينبغي أن تخضع لمناظرات دقيقة في كل من الكونجرس وبين الشعب الأمريكي، ولكن الرؤساء عادة ما يقاومون ذلك التوجه. ولكن إذا ما كانت تلك السياسات التي تبناها الرئيس سليمة وصحيحة، فإن الرئيس وحده هو الذي سوف يستفيد من تلك المناقشات العامة، لأن تلك المناظرات سوف تؤدي إلى تفهم شعبي، مما يقود بدوره إلى دعم شعبي للرئيس. أما إذا كانت السياسات غير سليمة، فمن المحتمل أن تقود تلك العملية إلى معارضة عامة، مما سيجعل تلك السياسات غير صالحة للاستمرار. إن السياسات التي يتبناها الرئيس ليست معصومة من الخطأ، كما أن أبسط قواعد الدستور هي أن عرض تلك السياسات على العامة سوف يؤدي إلى تقليل احتمال الخطأ.

أما وجهة النظر المقابلة فتذهب إلى أنه على الرغم من أن وظيفة مستشار الأمن القومي وُضعت أساساً على أنها وظيفة مهنية لا تحتاج إلى تصديق من الكونجرس، فإنه في بعض الإدارات الأمريكية تجاوزت أهمية هذه الوظيفة الوزراء الحكوميين، وأصبح لمستشار الأمن القومي - إلى جانب الرئيس - الدور الرئيسي في صنع قرار السياسة الخارجية الأمريكية. وكان هناك تنافس بين مستشار الأمن القومي والوزراء وأحياناً نائب

الرئيس.[79] وفي ظل الوضع الذي يمنح الرئيس سلطات استثنائية يمارسها عبر الأدوار التنفيذية أو المذكرات الرئاسية، تنامى دور مستشار الأمن القومي إلى درجة تجاوزت أي مرحلة سابقة في التاريخ الحديث، والتي شهدت في إدارات سابقة توتراً ومنافسة بين المستشار ووزيري الدفاع والخارجية. وخير دليل على الوضع الجديد هذا هو الدور الهامشي والتابع لوزير الخارجية مقارنة بمستشار الأمن القومي (كولن باول في الإدارة الأولى لبوش مقارنة بكوندوليزا رايس) على الرغم مما ينص عليه الدستور من اعتبار وزير الخارجية هو الرجل الرابع في التسلسل القيادي في حال تعرض الولايات المتحدة إلى حدث طارئ يؤدي إلى غياب الرئيس ونائبه ورئيس مجلس النواب معاً أو بصورة زمنية متلاحقة. ويضيف أنصار هذا الرأي أن مستشار الأمن القومي تحول من سكرتير تنفيذي أو منسق لما تنتجه البيروقراطية الحاكمة بكل فروعها إلى لاعب ومخطط رئيسي، بل ومنفذ أو مشرف على التنفيذ لمصلحة الرئيس، بما يتجاوز سلطة وزيري الخارجية والدفاع اللذين يخضعان لرقابة الكونجرس ووصايته.[80]

يتفق الباحث مع وجهة النظر الأولى، فعلى الرغم من العلاقة الوثيقة التي ربطت بين بوش وكوندوليزا رايس، فإن وظيفة مستشار الأمن القومي خلال فترة حكم بوش قد اقتصرت بالفعل على تقييم مدى تنفيذ الأجهزة والأفرع الحكومية للسياسات التي تم التوصل إليها سابقاً. وبدلاً من أن يكون مجلس الأمن القومي هو الأداة المعبرة عن تداول الخيارات ومناقشتها من خلال صيغة جماعية وصولاً إلى اتخاذ القرارات، تحول إلى أداة طيعة في يد الرئيس يستخدمها بصورة انتقائية، وهو ما أدى إلى إضعاف تلك الوظيفة، وهو ما بدا واضحاً أيضاً خلال الإدارة الثانية لجورج بوش.

رابعاً: وجود ثغرات في نظام الأمن القومي

استمرت إدارة جورج بوش الابن في إقامة الوحدة غير الطبيعية بين وكالة الاستخبارات الأمريكية، ومكتب التحقيقات الفيدرالي حتى عقب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، حيث قامت خطة الأمن الداخلي التي أعلنها الرئيس بوش في يونيو 2002

على أن وزارة العدل ومكتب التحقيقات الفيدرالي سيظلان الوكالتين الأساسيتين لمنع الهجمات الإرهابية. وبناء على ذلك، فإن المدعي العام جون أشكروفت John Ashcroft قد كلّف مكتب التحقيقات الفيدرالي بمهمة جديدة لمنع النشاطات الإرهابية المستقبلية، ولكن المهمة الجديدة لم تقدم في حد ذاتها الأدوات والوسائل الجديدة الضرورية لتنفيذ تلك المهمة، وعلى رأسها ضمان سرية النشاطات الاستخباراتية الجديدة لمكتب التحقيقات الفيدرالي.[81]

وكانت أحداث الحادي عشر من سبتمبر قد كشفت عن وجود ثغرات متعددة تعترض نشاطات مكافحة الإرهاب التي يقوم بها مكتب التحقيقات الفيدرالي، فقد تمت صياغة المبادئ التي تُوجه نشاطات مكافحة الإرهاب التي يقوم بها المكتب منذ أكثر من ستين عاماً، قبل الحرب العالمية الثانية، وتم إجراء آخر تعديل لها قبل أكثر من خمسة وعشرين عاماً، أثناء الحرب الباردة. وفي ذلك الوقت كان التهديد الأساسي للأمن القومي يأتي من الاتحاد السوفيتي الذي كان يُعتقد أنه سيدير حملة عالمية ضد الولايات المتحدة من خلال وسائل سرية ووكلاء غير معلنين.

وفي بداية الحرب الباردة كان القانون الجنائي يصلح لمواجهة التهديدات التي تواجه الأمن القومي، وكان العملاء الأجانب الذين أداروا عمليات معادية للولايات المتحدة يعملون في ظل حماية دبلوماسية. وقد أدت التغييرات الأساسية التي تم إجراؤها خلال العقدين الماضيين إلى تغيير في الافتراضات التي أُسست بناء عليها نشاطات مكتب التحقيقات الفيدرالي، حيث انهار الاتحاد السوفيتي، وأصبحت حماية حقوق الإنسان مبدأ أساسياً في السياسة الخارجية الأمريكية، على الأقل نظرياً. وحدث أيضاً تغيير أساسي في القانون الدولي إلى الدرجة التي أصبح بإمكان الولايات المتحدة استخدام نطاق من العقوبات التي يمكن أن تفرضها على الدول التي تعتبرها راعية للإرهاب.

والأكثر أهمية أن القانون الجنائي أصبحت له الأولوية في سياسة الأمن القومي الأمريكي، وأصبح روتينياً أن يتم القبض على الجواسيس المشتبه فيهم ومحاكمتهم من

خلال إجراء محاكمات تقدم فيها الحكومة أدلتها بصورة علنية، ويتم استجواب الشهود. كما أصبح للقانون الجنائي الأمريكي تأثير يتخطى الحدود، حيث يصل إلى أي هجوم يحدث في أي مكان في العالم ضد مواطن أمريكي أو ضد ممتلكات الحكومة الأمريكية أو الشركات الأمريكية.

كما أن التعاون الدولي في مجال القانون الجنائي قد سهّل عملية التعامل مع الإرهابيين أكثر من ذي قبل، من خلال القيام بعمليات اعتقال أشخاص ومحاكمتهم أمام المحاكم الأمريكية. وهناك متغيرات أخرى توجب التوصل إلى رؤية معدلة حول دور الاستخبارات، فالولايات المتحدة كانت - ولاتزال - مجتمعاً متعدداً، وبالأخذ في الاعتبار هذه التعددية الدينية، نجد أن هناك ما يزيد على 3000 دين ومذهب ديني في الولايات المتحدة.[82]

وفي مواجهة مثل هذا التنوع، كان من المفترض أن تقود مبادئ التعددية والتسامح مع الآراء المعارضة وتوجيه اللوم إلى الشخص الذي ارتكب الخطأ وليس إلى الجماعة التي ينتمي إليها تطور السياسات الأمنية والاستخباراتية، وبخاصة سياسة مكافحة الإرهاب، وبديل ذلك هو القولبة التي تؤثر سلبياً في التحقيقات. وعلى سبيل المثال، كان مكتب التحقيقات الفيدرالي يقود تحقيقات مكثفة مع أعضاء منظمة التحرير الفلسطينية في الوقت الذي كانت فيه الحكومة الأمريكية تشجع على توقيع اتفاق سلام بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وتحوّل الانتباه في مجال مكافحة الإرهاب في الشرق الأوسط إلى محاربة من تعتبرهم أصوليين إسلاميين معادين لمنظمة التحرير الفلسطينية.

وبمجرد أن قام مكتب التحقيقات الفيدرالي بشن حملة كبيرة ضد من تم اعتبارهم أصوليين مسلمين في أعقاب تفجير مركز التجارة العالمي، تم تفجير مبنى في أوكلاهوما سيتي بوساطة رجل أبيض من مواليد الولايات المتحدة الأمريكية. وعندما كان مكتب التحقيقات الفيدرالي يقوم بالاشتراك مع غيره من الأجهزة الأمنية الفلسطينية بتعقب ناشطين سياسيين عرب ومسلمين أبرياء، قام إرهابيون ممن كانوا حريصين على تجنب إظهار توجهاتهم الدينية والسياسية بالتخطيط لهجمات الحادي عشر من سبتمبر.[83]

وقد اعتبرت الإدارة الأمريكية في أعقاب أزمة الحادي عشر من سبتمبر أن تطوير دور الاستخبارات يُعد عنصراً حيوياً في منع حدوث هجمات إرهابية مستقبلية. ومن هنا، دعت الإدارة إلى القيام بعملية تجميع سري لكمية كبيرة من البيانات الخاصة بأشخاص من دون وجود شك في قيامهم بأعمال خاطئة. وقد ذهب المنتقدون لهذا التوجه إلى أنه ليس من الواضح وجود فائدة عاجلة من تجميع تلك البيانات التي يمكن أن تساعد صانعي السياسة على توقع أفعال إرهابيين محتملين. تتضمن الأدوات المستخدمة في هذا النوع من الاستخبارات التجسس على الهواتف وتبادل المعلومات مع أجهزة الاستخبارات الأجنبية. وفي الغالب لا يتم التأكد من دقة المعلومات، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليها. وقد تعرض عديد من الأدبيات بالانتقاد لأداء الاستخبارات الأمريكية، حيث اعتبر البعض أن كثيراً من الأخطاء التي وقعت فيها السياسة الخارجية الأمريكية قد نبع من تسييس عمل الاستخبارات، ومن تلاعب الإدارات الأمريكية بالتقديرات التي تصلها من الاستخبارات.[84] واعتبر آخرون أن في ذلك امتداداً للدور غير المهم الذي أدته المخابرات في صنع قرارات السياسة الخارجية الأمريكية خلال الحرب الباردة، وأضاف هؤلاء أن بعض القرارات الخاطئة التي اتخذتها الاستخبارات كان لها تأثيرات سلبية في المصالح الأمريكية.[85]

يقدم ديفيد كول وجيمس ديمبسي رؤية بديلة تتعلق بدور الاستخبارات. ووفقاً لتلك الرؤية، فإن الاستخبارات تعني جمع وتحليل البيانات بشأن عمل إجرامي يتخطى ما هو ضروري لكشف غموض جريمة معينة. ويهدف القيام بعملية استخباراتية من هذا النوع إلى مساعدة وكالات إنفاذ القانون على رسم صورة كاملة بشأن هذا العمل الإجرامي، كما أنه يسمح للحكومة بالتعرف على الشركاء الصامتين، وهم الأشخاص الذين يقدمون أموالاً بغرض شن هجمات عنيفة، أو يصدرون الأوامر لتنفيذ تلك الهجمات.[86]

وتسمح الأعمال الاستخباراتية للمحققين بالربط ما بين الجرائم التي تبدو مختلفة وتحويلها إلى نمط واحد. ومن ثم، يمكن للاستخبارات عندما يكون أداؤها جيداً أن تسمح للحكومة بتوقع الهجمة الخطيرة التي تنوي جماعة معينة القيام بها، وبالتالي يمكنها

من حماية الأرواح البريئة التي كانت ستفقد في حالة تنفيذ تلك الهجمة. ويقوم مكتب التحقيقات الفيدرالي بتنفيذ عمليات استخباراتية من هذا النوع الثاني ضد عصابات الجريمة المنظمة والمخدرات، وهو ما يقوم به المكتب وفقاً للقواعد العادية للإجراءات الجنائية. وتهدف مثل هذه التحقيقات إلى القبض على زعماء المجرمين ومحاكمتهم على جرائم معينة، وذلك وفقاً للقواعد القانونية ومن خلال اتباع إجراءات علنية. ويرى ديفيد كول وجيمس ديمبسي أن هذا المفهوم الجديد للاستخبارات يمكن أن يكون متلائماً مع الدستور، فالتعديل الأول لا يتطلب من مكتب التحقيقات الفيدرالي أن يتغاضى عن محاكمة شخص ما دعا إلى استخدام العنف. والدستور لا يطلب من الحكومة أن تنتظر حتى تنفجر قنبلة لكي تكتشف وجود مصنع لإنتاج القنابل. إنه يطلب من مكتب التحقيقات الفيدرالي أن يركز انتباهه على منع العنف والسلوك الإجرامي العنيف، وهو ما لم يفعله المكتب في أحيان كثيرة لم يحصر فيها نشاطه على محاولة جمع أدلة عن جريمة معينة، ولكنه قام بتحقيقات مطولة تتكون من مراقبة روتينية ومطاردة من يمارسون نشاطات سياسية قانونية.[87]

أما المدافعون عن سياسة مكافحة الإرهاب، فقد ذهبوا إلى أن العالم يسوده عنف سياسي وإثني وديني، وأنه ستحدث أعمال أخرى من الإرهاب ضد أهداف أمريكية داخل الولايات المتحدة وخارجها، ومن ثم، فليس من الممكن تنفيذ سياسة فعالة لمكافحة الإرهاب في الولايات المتحدة الأمريكية بناء على الإجراءات الجنائية التقليدية الموجهة ضد جرائم العنف بما فيها نشاطات جمع المعلومات الاستخباراتية التي تهدف إلى منع الأعمال الاستخباراتية قبل حدوثها. والواقع أن التجربة الأمريكية تشير إلى عكس هذا التصور، فمكتب التحقيقات الفيدرالي يكون في أفضل حالاته عندما يقوم بإجراء تحقيقات جنائية، في حين يكون في أسوأ حالاته عندما يقوم بعمل استخباراتي في التصدي لهدف معين يتم تعريفه أيديولوجياً من دون القيود التي يفرضها القانون الجنائي، ومن دون توقع أن تلك الأفعال ستخضع لتدقيق من خلال الإجراءات التي تتخذها المحكمة الجنائية العامة.

ووفقاً لما سبق، يرى المعارضون لسياسات مكافحة الإرهاب الحالية أن التحقيقات المتعلقة بالتصدي للإرهاب يجب أن تتم بغض النظر عن الدوافع السياسية لمرتكبيها، فالقتل والخطف وسرقة البنوك من جانب الإرهابيين، وحتى عمليات القتل التي تتم على نطاق واسع، يتم التحقيق فيها بفاعلية أكبر عندما يتم استخدام التكتيكات نفسها في الجرائم المشابهة التي يرتكبها أشخاص غير إرهابيين. وقد كان نشاط مكافحة الجرائم جزءاً مركزياً في السياسة الخارجية الأمريكية ضد الإرهاب لسنوات عديدة. ففي عقد الثمانينيات من القرن الماضي، كان مد نطاق الاختصاص القضائي إلى جرائم العنف التي يرتكبها إرهابيون ضد أمريكيين في الخارج جزءاً أساسياً من السياسة الخارجية الأمريكية، وذلك بهدف إحضار الإرهابيين لمحاكمتهم داخل الأراضي الأمريكية. وقد استمرت الولايات المتحدة في اتباع هذا الاقتراب، وذلك بالتوازي مع الاقتراب الآخر الذي يسمح بقدر أوسع من المراقبة والذي تم التعبير عنه في قانونَي مكافحة الإرهاب لعامي 1996 و2001، فقد قام المحامون العامون الفيدراليون في نيويورك بمحاكمة ناجحة لأعضاء تنظيم القاعدة الذين ارتكبوا عملية تفجير السفارتين الأمريكيتين في إفريقيا. كما قامت وزارة العدل بالتحقيق في تهم جنائية ذات صلة بأحداث الحادي عشر من سبتمبر.[88]

وإذا كان من الممكن إجراء محاكمة لمن يتورطون في الجريمة المنظمة، فمن الممكن أيضاً أن يتم إجراء المحاكمات ضد أعضاء المنظمات الإرهابية المشتركين في التنظيم أو الدعم المباشر للنشاطات العنيفة، على الأقل في المواقف التي لا تصل إلى مستوى الحرب. وفي حالة وجود جماعة تقوم بنشاطات بعضها شرعي وبعضها الآخر غير شرعي، فإن التركيز ينبغي أن يكون على تعريف ومحاكمة جميع الأشخاص المسؤولين عن النشاطات غير الشرعية، وليس من خلال معاقبة من يقدمون دعماً بريئاً لنشاطات قانونية. ولذلك يدعو الداعون إلى إصلاح سياسات مكافحة الإرهاب التي يقوم بها مكتب التحقيقات الفيدرالي إلى إعادة رسم الخطوط الفاصلة بين التحقيقات الجنائية والتحقيقات الخاصة بالاستخبارات ومواجهة أعمال التجسس الأجنبية، كما يدعون إلى أن تُدار كل التحقيقات ذات الصلة بمكافحة الإرهاب في الولايات المتحدة، سواء ارتكبتها مجموعات أجنبية أو

محلية، وفقاً لقواعد القانون الجنائي، وذلك بهدف القبض على الأشخاص الذين يخططون أو يدعمون أو ينفذون نشاطات عنيفة ومحاكمتهم أمام المحاكم الجنائية.[89]

كما يؤكد الداعون إلى إصلاح سياسات مكافحة الإرهاب إلى ضرورة توقف وكالات تنفيذ القانون عن وصف التحقيقات الإرهابية بعبارات سياسية أو دينية أو إثنية، حيث إن مكتب التحقيقات الفيدرالي لايزال يصنف ما يجريه من تحقيقات كالتالي: "إرهاب بيئي"، أو "إرهاب أصولي إسلامي"، أو "إرهاب بورتريكي"، مما يقوي من المفهوم القائل إن دور مكتب التحقيقات الفيدرالي هو مراقبة السياسات وليس التحقيق في جريمة. وبدلاً من ذلك، فبمجرد أن يتم التعرف على مجموعة لها أهداف سياسية تتبنى العنف، فإن هدف التحقيقات ينبغي أن يتركز على التعرف إلى هؤلاء المشتركين في عمل إجرامي، وليس لمن يشاركونهم في الأيديولوجية. يمكن لمثل هذا البرنامج المتعلق بمكافحة الإرهاب وفقاً لاعتبارات متعددة أن يكون المقابل لما تضمنه قانون مكافحة الإرهاب لعام 2001، فبينما وسّع هذا القانون من مفهوم دعم الإرهاب ليتضمن دعم النشاطات السياسية والإنسانية لجماعات متورطة في أعمال عنف، فإن الأفضل هو تحديد جريمة دعم الإرهاب كغيرها من الجرائم في دعم النشاطات التي تعد في حد ذاتها جرائم. وبدلاً من أن يتم توجيه تهم جماعية لمجموعة ارتكب أحد أفرادها جريمة ما، فإن على مكتب التحقيقات الفيدرالي أن يركز تحقيقاته على جمع الأدلة المتعلقة بجريمة على أساس فردي. وعلى حين سمح هذا القانون بالقيام بإجراءات سرية لجمع الأدلة بأساليب سرية، يرى المنتقدون للقانون أنه كان من الأفضل أن تتم تلك العملية من خلال الطرق المتعارف عليها في القانون الجنائي واستجواب الشهود. وعلى حين تبنى القانون منهجاً سياسياً في تعامله مع قضايا الإرهاب، فإن من الأفضل أن يبعد مكتب التحقيقات الفيدرالي نفسه عن مجال مراقبة النشاط السياسي والجمعيات السياسية الأجنبية والمحلية، وبدلاً من ذلك يركز جهوده على المهمة العاجلة المتمثلة في التعرف على تلك النشاطات العنيفة التي تم التخطيط لارتكابها. إن القيام بهذا التحول فقط هو الذي يمكنه من أن يتصدى للتهديد الإرهابي من دون التضحية بالحريات السياسية.[90]

تشير النقاط السابق ذكرها إلى وجود ثغرات متعددة في نظام الأمن القومي في الولايات المتحدة، وهو ما أكده تقرير رسمي رُفع للكونجرس الأمريكي في أكتوبر 2008، [91] حيث أشار إلى أن نظام الأمن القومي في حاجة إلى إصلاحات هيكلية رئيسية. والتقرير أعدته هيئة مشروع إصلاح الأمن القومي، وهي منظمة غير حزبية تتألف من مجموعة من موظفي الحكومة السابقين، ممن لهم خبرة في قضايا الأمن القومي، يمولها الكونجرس، والمؤسسات والشركات.

وقد تطرق التقرير المكون من 93 صفحة مجدداً إلى إخفاق أهم مؤسسات الأمن القومي في واشنطن: وزارة الدفاع، ووزارة الخارجية، ومجلس الأمن القومي، وأجهزة الاستخبارات، في العمل معاً للتصدي للإرهاب، "والدول المارقة"، والكوارث الطبيعية إلى جانب مخاطر أخرى تعترض أمن الولايات المتحدة.

أورد التقرير أمثلة متعددة حول تعثر تلك الأجهزة في التنسيق معاً في جهود فرض الاستقرار وإعادة بناء العراق. وقد ذكر جيمس لوشر، الرئيس التنفيذي للمشروع، أن «هناك حاجة إلى قدرات عديد من أجهزة الحكومة الأمريكية وخبراتها. ولم نتمكن من جمع تلك الأجهزة معاً لتشكيل فريق فاعل للنهوض بتلك الرؤية في العراق». وسمى التقرير سبعة أجهزة أمنية قومية أساسية ضرورية لإرساء نظام ناجح، كما حدد أسباب فشل البنية الهرمية الراهنة في تحقيق تلك الأهداف.

تطرق التقرير إلى سلسلة من المشكلات التي تواجه الحكومة الأمريكية، من بينها التنافس بين أجهزتها، وفشل القيادات، والتركيز على إدارة المشكلات اليومية عوضاً عن التخطيط المستقبلي والطويل الأمد، وصعوبات تعترض عمليات التوظيف والاحتفاظ بالقوى العاملة، إلى جانب صراعات الأحزاب داخل الكونجرس.

وجاء في التقرير: «من دون إدخال إصلاحات لتصحيح فشل نظام الأمن القومي في تقديم جهود موحدة وقدرات متكافئة، فإن قدراته على الخروج بالنتائج المرجوة ستواصل

التدهور». وأوضح لوشر أن هدف التقرير مساعدة الرئيس الأمريكي المقبل على حل القضايا المتعلقة بمشكلات الأمن القومي. وقد حدد التقرير توصيات لإصلاح أنظمة الأمن القومي الأمريكي، يتضمن قانوناً للأمن القومي لاستبدال القانون الساري والمعمول به منذ 61 عاماً.

السياسات والقوانين الأمريكية لمكافحة الإرهاب بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001

يتضمن هذا المحور دراسة حالة يتم فيها اختبار المقولة الأساسية للكتاب، وهي أن أزمات الأمن القومي تؤدي إلى تصادم بين متطلبات الأمن القومي ومتطلبات الديمقراطية. وتقوم النظم السياسية الديمقراطية بإعطاء الأولوية لمتطلبات الأمن القومي على حساب مبادئ الحكم الديمقراطي.

وكما اتضح من الفصلين السابقين، فإن التجربة التاريخية الأمريكية أوضحت صعوبة إيجاد توافق بين حكم القانون والسلطات الاستثنائية التي تمنحها السلطة التنفيذية لنفسها في أوقات الأزمات، حيث تم إعطاء الضرورات الأمنية أولوية مقارنة بحقوق الولايات وحقوق الأفراد، وهو ما تكرر عدة مرات في إدارات مختلفة، مثل إدارة أبراهام لنكولن في فترة الحرب الأهلية الأمريكية، وإدارة ودروو ويلسون في فترة الحرب العالمية الأولى، وإدارة فرانكلين روزفلت في فترة الحرب العالمية الثانية، إلا أن نسبة الموافقة على منح سلطات استثنائية للرؤساء تضاءلت بمرور الوقت عبر التاريخ الأمريكي، وتم الرجوع عن الإجراءات التي قام الرؤساء باتخاذها في أوقات الحروب عندما تمت استعادة السلام.

لقد تمت الإشارة إلى هيكل صنع القرار في مجال الأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث اتضح أن هناك تعددية في القوى المشاركة في صنع القرارات ذات الصلة بالأمن القومي الأمريكي وتبايناً في منطلقاتها ووجهات نظرها في كثير من الأحيان، وذلك لعدة أسباب، من بينها غياب مفهوم مجلس الوزراء في النظام الأمريكي،

والذي يمكن أن يساعد على تحقيق نوع من الاتفاق والتفاهم حول السياسات بين الإدارات التنفيذية المختلفة.

ومن ثم، يهدف هذا المحور إلى دراسة حدود الاستمرارية أو الانقطاع في التجربة الأمريكية السابقة الإشارة إليها في فترة ما بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، وذلك في ما يتعلق بالسلطات الاستثنائية التي تمنحها السلطة التنفيذية لنفسها ومدى احترام القيم الديمقراطية في التعامل مع المواطنين الأمريكيين والمقيمين في أعقاب الأزمة، وهل كان هناك تنسيق بين الأجهزة الرئيسية المسؤولة عن الأمن القومي في فترة ما قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، أم كان هناك تنافس واختلاف في ما بين تلك الأجهزة، مما أدى إلى حدوث ثغرات ساهمت في حدوث تلك الأحداث؟

استيقظت الولايات المتحدة في الحادي عشر من سبتمبر 2001 لتجد نفسها في حالة حرب، ولكنها كانت – كما وصفها بعض الباحثين – نوعاً غريباً من أنواع الحروب، فليست لها حدود واضحة، ولا قوات كبيرة يتم نشرها، بل هي حرب تم شنها في الظلام ضد عدو مجهول. وقد بدأت تلك الحربَ دولةٌ تفتقر إلى الشعور الواضح بما ستقود إليه تلك الحرب وكيف ستنتهي، إلا أنه بدا واضحاً بمجرد انتهاء الهجمات، أن تلك الهجمات ستمثل نقطة تحول في التاريخ.[92]

يتم خوض الحرب تقليدياً في مواجهة عدو محدد (ألمانيا على سبيل المثال)، على اعتبار أن ذلك العدو يمكن أن يستسلم ويعد بألا يقوم بمثل هذا العمل مرة ثانية. أما الحروب ضد أسماء عامة (الفقر، والجريمة، والمخدرات)، فقد كانت أقل نجاحاً، والخصم لا يستسلم أبداً. وتقع الحرب على الإرهاب في إطار النوع الثاني. ومن ثم، فإن النصر يكون ممكناً فقط إذا ألزمت الولايات المتحدة نفسها بمحاربة الإرهابيين بشكل انفرادي، وليس بمحاربة تكتيك الإرهاب ذاته. ويُعد تعريف من هو الإرهابي مسألة أكثر تعقيداً مما قد يبدو.

تعريف الحرب على الإرهاب

يعرّف قاموس أكسفورد الشخص الإرهابي بأنه «الشخص الذي يحاول تنفيذ آرائه في الواقع العملي، وذلك من خلال التهديد العنيف». وقد أصبح المصطلح الآن يشير إلى عضو في منظمة سرية أو خارجية تهدف إلى إخضاع حكومة قائمة من خلال استخدام أعمال العنف ضدها أو ضد التابعين لها. وقد يبدو هذا التعريف نظرياً. ولكن في الممارسة العملية فإن استخدام هذا المصطلح يُعد من الأمور الصعبة.

وهناك مدرسة أخرى تفضل اتباع منهج قانوني في تعريفها للإرهاب، فالقانون المحلي والقانون الدولي يمنحان الدولة احتكاراً للعنف المنظم. ومن ثم، فإن هناك تعريفاً مبسطاً للإرهابي يذهب إلى أنه فاعل أقل من الدولة يستخدم العنف من أجل تحقيق أهداف سياسية.

وهناك مدرسة ثالثة تركز على الخوف الذي يسعى الإرهاب لإيقاعه بالخصم. وهذا هو الاستخدام الأصلي لكلمة "إرهاب" في محتوى سياسي. وبهذا المنطق، فإن الإرهابيين هم الأشخاص الذين يريدون تحقيق أهدافهم من خلال تخويف الخصوم بهدف إخضاعهم.

وإذا كان هدف الإرهاب من تعريفه هو إرهاب الناس بشكل غير مسبوق، فإن هجمات سبتمبر قد حققت الهدف تماماً، حيث تسببت تلك الهجمات في صدمة للإدارة الأمريكية وكذلك للمواطنين الأمريكيين. فحتى ذلك الحين لم تكن فكرة أن الولايات المتحدة يمكن أن تواجه تحدياً على أراضيها أو أن يتلقى الأمريكيون ضربة في عقر دارهم قد دخلت التاريخ الأمريكي، أو بالأحرى لم يكن لها وجود في الضمير الجماعي للأمة الأمريكية. فقد حطمت الهجمات إحساس الأمريكيين بالأمن، وحلت حالة الطوارئ محل الحياة الطبيعية. وعلى الرغم من كل هذا، فإن هجمات سبتمبر لم تكن لتغير مسار التاريخ إلى الحد الذي وصلت إليه حتى الآن إذا كان الرئيس بوش قد تعامل معها بأسلوب

مختلف عما فعله. فقد أعلن بوش حرباً على الإرهاب، وتحت هذا الستار راح يجهز أجندة سابقة التجهيز خاصة بالسياسة الخارجية جرى إعدادها قبل هجمات الحادي عشر من سبتمبر. تحتوي هذه الأجندة على خطوط عريضة يمكن إيجازها في عدة نقاط هي:[93]

- إن العلاقات الدولية تقوم على القوة وليس القانون؛ فالمجد للقوة وعلى القانون أن يضفي الشرعية عليها.

- إن الولايات المتحدة هي القوة العظمى الوحيدة من دون منازع في عالم ما بعد الحرب الباردة، ومن ثم فإنها في وضع يتيح لها فرض رؤاها ومصالحها وقيمها على العالم.

- إن العالم يمكن أن يستفيد من اعتناق القيم الأمريكية، لأن النموذج الأمريكي أثبت تفوقه وسيادته على الجميع.

- إن الولايات المتحدة فشلت تحت قيادة الحكومات السابقة في الاستفادة من إمكانيات قوتها، وإن هذا الفشل يستوجب التصحيح، ومن ثم يتعين على الولايات المتحدة أن تفرض سيادتها وتفوقها على العالم.

وعلى الرغم من أن مكافحة الإرهاب الدولي كانت هدفاً أساسياً للولايات المتحدة قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، حيث كان هناك دعم واسع لتلك الجهود داخل فروع مختلفة للحكومة والأوساط السياسية والشعب الأمريكي خلال العقدين الأخيرين. وكان الرئيس كلينتون قد ذكر في عام 1998 أن الولايات المتحدة تعيش صراعاً طويلاً ومستمراً بين الحروب والتعصب، بين حكم القانون والإرهاب،[94] إلا أن أحداث الحادي عشر من سبتمبر أعقبتها حملة جديدة وأيديولوجية من نوع جديد أطلقت عليها الإدارة الأمريكية اسم "الحرب على الإرهاب"، وهو مركب أيديولوجي استطاع بسهولة أن يُخضع شعباً أصابته تلك الهجمات بالصدمة، وأن يبرر سياساتها الداخلية والدولية ويمدها بأرضية أخلاقية عالية بكل أفعالها المرتقبة.

لم يكن المسؤولون الأمريكيون والمثقفون وكثير من العامة الأمريكيين في حالة مزاجية تسمح بالاستفهام عن أسباب الإرهاب أو المجادلة حول ما الذي يشكل إرهاباً. لقد وُصف الإرهاب والإرهابيون باعتبارهم شراً، وهو توصيف ظهر وكأنه كافٍ لتفسير سبب الهجمات، وقد تم التوسع في هذا التعريف ليشمل ما يُسمى "الدول المارقة"، وهي التي ليست حليفة للولايات المتحدة ولكن مناوئة لها.[95]

وهكذا انطوت حملة مناهضة الإرهاب على سياسات وأفعال ضد "الدول المارقة" ذات القدرة، أو القدرة المحتملة، على امتلاك أسلحة للتدمير الشامل، مثل العراق وإيران وليبيا وكوريا الشمالية. ولنلاحظ هنا التناقض في أن دولاً أخرى، مثل إسرائيل والهند وباكستان، طورت ترسانات نووية ليست مصنفة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها "دولاً مارقة".

إن الجانب اللافت في هذا الواقع السياسي هو السرعة التي تحولت بها أيديولوجية مكافحة الإرهاب والحملة ضد ما يُسمى الدول المارقة إلى عقيدة قطعية رسمية وخطاب شعبي في الولايات المتحدة الأمريكية، فأصبحت تميز جميع سياسات الحكومة الأمريكية وأفعالها، وكذلك تصريحات قيادتها السياسية والمثقفين العامين والمواطنين العاديين. وبقدر ما يمكن النظر إلى هذا الغلو الخطابي لإدارتي بوش باعتباره ناشئاً من دوافع سياسية، فإنه جزء لا يتجزأ من محاولة لإضفاء طابع مؤسسي في المجتمع الأمريكي وعلى المستوى الدولي على أيديولوجية وسياسة مكافحة الإرهاب، بالإضافة إلى السلطات الواسعة لقانون مكافحة الإرهاب، وخلق مكتب أمن الجبهة الداخلية ليصبح "وزارة الأمن الداخلي"، ولها وزير يتمتع بعضوية في المجموعة الوزارية، وتحويل بؤرة اهتمام المباحث الجنائية الاتحادية وقوة المهمات القومية الخاصة بمكافحة الإرهاب، وإعادة بناء مصلحة الهجرة والتجنيس وتوجيهها، وغير ذلك. وكما كانت الحال في الحملة ضد الشيوعية، فإن حرب الولايات المتحدة ضد الإرهاب أعادت تعريف مصطلحات الاشتباك وقواعده في العلاقات الدولية بما يتطابق وأولويات واستراتيجية وإملاءات أمريكية أحادية.

تمثلت المرحلة الأولى من الحرب على الإرهاب في الحملة العسكرية التي شنت في أفغانستان ضد نظام حركة طالبان المتحالف مع من يُعتقد أنهم نفذوا هجمات الحادي عشر من سبتمبر وحلفائهم من تنظيم القاعدة بزعامة أسامة بن لادن. وقد تعهد الرئيس جورج بوش بمد نطاق الحرب على الإرهاب حول العالم ومعاقبة الدول التي ترعاه، وهو ما مثل ذروة تصاعد جهود مكافحة الإرهاب التي أصبحت تحتل مقدمة أجندة الأمن القومي خلال فترة استمرت لعدة عقود. وكان الرؤساء السابقون للرئيس بوش، بمن فيهم والده، قد أعلنوا من قبل أن مكافحة الإرهاب هي من أولويات السياسة الخارجية الأمريكية. وقد وضع الرئيس بيل كلينتون تلك القضية ضمن جدول أعمال اجتماعات مجموعة الدول الصناعية.

عبّرت الحملة العسكرية والدبلوماسية في أفغانستان عن ذروة العملية التاريخية التي شهدت عنفاً أُطلق عليه "إرهاب"، وأصبحت مواجهته تمثل أولوية في السياسة الخارجية الأمريكية، وذلك لأن الإرهاب يبدو مشكلة مزمنة في السياسة الدولية، وليس هناك طريق واضح لإعلان النصر في الحرب على الإرهاب. وقد أدى إعلان الرئيس بوش الحرب على الإرهاب إلى أن تلتزم الولايات المتحدة باستخدام الوسائل العسكرية والدبلوماسية لمحاربة ظاهرة معقدة من المستحيل اقتلاعها من خلال استخدام القوة العسكرية بمفردها. وانعكس عدم الدقة أو عدم التحديد للحرب التي تم شنها على الإرهاب في التصريحات العامة للرئيس وأعضاء إدارته، ومن بينها أن الشعب الأمريكي يجب أن يستعد لحرب طويلة وصعبة ومختلفة عن الحرب الأمريكية التقليدية.[96]

تنبأ الرئيس بوش بأن الولايات المتحدة سوف تنتصر في النهاية، وصوّر الحرب على الإرهاب بصور مألوفة للسياسة الخارجية الأمريكية، مثل تصويرها على أنها كفاح بين قوى الخير وقوى الشر. إن إعلان الرئيس بوش الحرب على الإرهاب عكس مشكلة أكبر استمرت لفترة طويلة في السياسة الخارجية الأمريكية، وتتمثل تلك المشكلة في صياغة استراتيجية يمكن تصديقها لمواجهة الإرهاب.

إن الإرهاب هو استخدام العنف ضد السكان المدنيين لتحقيق أهداف سياسية خارج نطاق الحرب التقليدية. وقد كان هذا العنف من المخاوف المهمة التي اعترضت سلوك السياسة الخارجية الأمريكية منذ أواخر الستينيات. وعقب أكثر من ثلاثين عاماً من تعريف الإرهاب بأنه من الأولويات المهمة، فإن الولايات المتحدة لم تطور استراتيجية ذات مصداقية من أجل إضعافه، على الرغم من تخصيص موارد هائلة، بشرية ومالية، وخبرات كبيرة من أجل تطوير رد فعل ذي مصداقية للسياسة الخارجية الأمريكية في مواجهة الإرهاب.

حدث بعض التقدم في هذا الخصوص قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، حيث تم اعتبار مكافحة الإرهاب من الأولويات، وبدأت الوكالات الرئيسية مثل وزارة الخارجية، ووكالة الاستخبارات المركزية ومكتب التحقيقات الفيدرالي بتطوير خبرة في مجال مكافحة الإرهاب، وبدأت في التنسيق من أجل صياغة سياسة أكثر شمولاً في مواجهة التهديدات التي يسببها الإرهاب، إلا أن العيوب في السياسة الأمريكية لمكافحة الإرهاب كانت واضحة تماماً كما اتضح في هجمات الحادي عشر من سبتمبر.[97]

دخلت السياسة الخارجية الأمريكية غداة تلك الأحداث في حقبة جديدة اتسمت بعدم اليقين، وميزت هذه الحقبة الجديدة مركزية الحرب ضد الإرهاب، حيث تعهدت الولايات المتحدة باستخدام جميع الوسائل العسكرية والدبلوماسية لمواجهته. وكان الالتزام بمكافحة الإرهاب واضحاً ومن دون تحديد نهاية له، إلا أن الظاهرة التي تجري مواجهتها لم تكن على هذا القدر من الوضوح.

تمثلت إحدى المشكلات الواضحة في ما يتعلق بالحرب على الإرهاب في الافتقار إلى وفاق دولي حول ما يشكل الإرهاب. وهناك مشكلة أخرى تنبع من الأسباب المعقدة لتلك الظاهرة، فالعنف السياسي الذي يُنظر إليه على أنه إرهاب غالباً ما تكون مصادره في المناطق التي تحدث فيها مشكلات اجتماعية واقتصادية وسياسية، والتي يُطلق عليها "جذور الإرهاب".[98]

أما المشكلة المركزية في استراتيجية مكافحة الإرهاب الأمريكية خلال الأعوام الثلاثين الأخيرة، فقد تمثلت في النزعة لتجنب المشكلات المعقدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشكل خلفية للإرهاب وتؤدي إلى تقويته. وقد بدت إدارة بوش من الناحية الأيديولوجية مقاومة لأنماط الارتباط المطلوبة لشن حرب ذات مصداقية ضد الإرهاب، ومن بينها أن تقوم الولايات المتحدة بالعمل عن قرب مع المنظمات الدولية والإقليمية والتعاون مع جميع دول العالم تقريباً بشكل ثنائي.

وفي هذا الإطار يرى سبستيان جنجر أن تأثير أحداث الحادي عشر من سبتمبر يتمثل في التأكيد على ما كان الصحافيون يقولونه لسنوات، وهو أن العالم مترابط، وبالتالي فإن عدم الاستقرار في بلد ما يمكن أن يؤدي إلى عدم استقرار في أمكنة أخرى من العالم. ومن ثم، فإن كل سكان العالم محليون بشكل ما، وإذا خاضت دولة ما حالة حرب، فإن كل الدول الأخرى تتعرض لمخاطر بسبب تلك الحرب. وإذا كان أناس في بلد ما يتعرضون للموت، فإن أناساً آخرين في بلاد أخرى يتعرضون لمخاطر بفعل ذلك.[99]

أما كلايد برستوويتز فقد اعتبر أن «الإرهاب ظاهرة أعمق وأوسع مدى من الشكل الذي صاغته السياسة الخارجية الأمريكية، فالإرهاب قد عانته شعوب كثيرة بدرجة أو أخرى قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر. ولما كانت ظاهرة الإرهاب قد ظهرت وأسست وجودها بتساقط ضحايا أبرياء في دول أخرى، فمعنى ذلك أن مصلحة الأمن القومي الأمريكي كانت تقتضي في المقام الأول أن تُشرك السياسة الأمريكية هذه الدول معها في دراسة هذه الظاهرة دراسة كاملة ومتعمقة، تستفيد من خلالها من تجربة الآخرين ومعلوماتهم عن الظاهرة وجذورها وأسبابها، بحيث يكون تعريف ما هو الإرهاب ليس مجرد رد فعل متعجل لما أصاب الولايات المتحدة، بل رؤية شاملة متكاملة للظاهرة، تمكن من محاصرتها واقتلاع جذورها والقضاء عليها».[100]

قارن كثير من المراقبين أحداث الحادي عشر من سبتمبر بالهجوم الياباني على ميناء بيرل هاربر. والواقع أن المقارنة بين الحدثين غير دقيقة. فهجمات الحادي عشر من سبتمبر

استهدفت المدنيين، ومن ثم، فإنها تدخل في نطاق الإرهاب. كان رد الفعل الأمريكي في الحالتين هو إعلان الحرب، ولكن الحرب التي شنت في عام 1941 تقليدية واستهدفت دولاً معادية. أما الحرب التي أُعلنت في عام 2001، فقد كانت لها طبيعة مختلفة، وهي ليست موجهة أساساً ضد دولة ولكنها موجهة ضد حركة دولية، وهي منظمة القاعدة وحلفاؤها، بمن فيهم حركة طالبان في أفغانستان. [101]

عكس الخلاف بين الحدثين التغييرات الأساسية التي حدثت في السياسة الدولية منذ عام 1941، فحقبة ما بعد الحرب الباردة لم تشهد كثيراً من الحروب بين الدول بقدر ما شهدت حركات تمرد داخل الدول. كما أن دور الدول القومية وطبيعتها قد تطورا. وقد ترجم عديد من المنظرين التغييرات العميقة التي تسببت فيها العولمة على أنها تحدٍّ لهيمنة الدولة القومية. ويرى كثيرون أن الدول القومية قد ضعفت في النظام العالمي الذي يمر بمرحلة تحول، إلا أنه كما تم فهمه من خلال أحداث الحادي عشر من سبتمبر، فالدول القومية مستمرة في تقديم خدمة الأمن. وقد مثلت حماية الأمن القومي في عام 2001 تحدياً مختلفاً جداً عما كانت عليه الحال في عام 1941، فالرغبة في تحقيق الأمن التي شكلت السياسة الخارجية الأمريكية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر اختلفت إلى حد كبير عن الرغبة في تحقيق الأمن في عام 1941، فالقوة العسكرية بمفردها لا يمكن أن تحقق الأمن، والحرب ضد الإرهاب لا يمكن خوضها بالاستراتيجية والوسائل التي تم استخدامها في أثناء الحرب العالمية الثانية.

وقد ساد اعتراف لبعض الوقت بأن القوى الصناعية ستخسر على الأرجح احتكارها الفعلي للعنف نظراً إلى انتشار التقانة الجديدة، فلا تحتفظ إلا بتفوق هائل في هذا المجال. فقبل وقت طويل من هجمات سبتمبر، كانت الدراسات التقنية قد استنتجت أن أي عملية تستند إلى خطة منظمة، وتستهدف تهريب أسلحة الدمار الشامل إلى داخل الولايات المتحدة كانت تحظى بفرص نجاح تبلغ 90٪، أي أكثر بكثير من فرص النجاح التي كانت ستنالها عملية لتسليم القذائف الباليستية بين القارات، حتى في ظل برنامج للدفاع الوطني، وهو ما أصبح "موطن الضعف في أمريكا".

باتت المخاطر واضحة للعيان بعد محاولة تفجير مركز التجارة العالمي عام 1993، فقد ذكر المهندسون القائمون على بناء مركز التجارة العالمي أن هذه المحاولة كادت تُكلَّل بالنجاح، شأنها شأن غيرها من الخطط المنطوية على طموحات أكبر، كما كادت تردي عشرات الآلاف من الأشخاص في حال قامت على خطة أفضل.

ويرى البعض أن النتائج ستتحدد، بشكل جوهري، انطلاقاً من الخيارات السياسية المتاحة، فالاعتداءات الإرهابية لم تستهدف كوبا أو لبنان أو إقليم الشيشان أو لائحة طويلة من البلدان الأخرى، بل دولة هي الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع بإمكانيات هائلة في ما يتعلق بتحديد شكل المستقبل. من هنا، فإن أي محاولة منطقية لتقدير النتائج المحتملة ستبدأ، بطبيعة الحال، بتحقيق يتحرى عن القوة الأمريكية وكيفية ممارستها، خصوصاً في الماضي القريب، وكيفية تفسيرها ضمن الثقافة السياسية.[102]

تمكنت الولايات المتحدة أيضاً من استغلال أحداث الحادي عشر من سبتمبر في الحصول على قواعد عسكرية كبيرة في وسط آسيا، ما مثّل اقتراباً أمريكياً من واحد من أهم موارد الطاقة في العالم، كما استغلت إدارة بوش أيضاً المرحلة الجديدة من الحرب على الإرهاب لتوسع من امتيازاتها العسكرية في مختلف مناطق العالم.[103]

ينبع جزء من تفسير القابلية للاختراق التي أظهرتها هجمات الحادي عشر من سبتمبر من عدم القدرة على إعادة إدراك احتياجات الأمن القومي في ضوء المتغيرات العالمية. فقد استمرت النظرة الأمنية التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي قامت على عدة فرضيات، منها أن المحيطين الهادي والأطلسي يشكلان عازلاً أمنياً للولايات المتحدة، وأن التفوق التقاني والمعلوماتي يمنحان قوتها العسكرية تفوقاً غير مسبوق على مدار التاريخ، إلا أن أحداث الحادي عشر من سبتمبر جاءت دليلاً قوياً على تهافت فرضية التفوق التقاني والمعلوماتي. فكما أن الثورة التقانية والمعلوماتية تساهم في تدعيم ركائز الأمن القومي، فإنها في الوقت ذاته وفرت وسائل لاختراقه. وكانت أحداث الحادي عشر من سبتمبر مثالاً صغيراً على أن القوة العسكرية الهائلة ليست فعالة ضد التهديدات الموجودة.[104]

كان التفكير الأمني قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر منحصراً في إمكانية حدوث هجوم صاروخي على الولايات المتحدة الأمريكية، وواجهته الإدارة الأمريكية بمجموعة سياسات تفاوتت ما بين منع انتشار أسلحة الدمار الشامل أو الحد منها وبين التصدي لمواجهة احتمالاتها تقانياً وعسكرياً، غير أن تلك الأحداث جعلت الإدارة الأمريكية توسع دائرة احتمالات الخطر، حيث وضعت في حساباتها شكلين من الهجوم: أولهما؛ الهجوم المبطن Covert Attack؛ حيث التحسب له هو المحرك الدينامي لتدمير أسلحة الدمار الشامل التي تمتلكها ما تُطلق عليه "الدول المارقة". وثانيهما؛ الهجوم الإلكتروني الذي يمكن أن يستهدف شبكة المعلومات الإلكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية، وأن يشل الاقتصاد الأمريكي والخدمات الحكومية.

اتخذت الإدارة الأمريكية لمواجهة هذه الأخطار المحتملة على المستوى الفيدرالي مجموعة خطوات وإجراءات، فقد تم تخصيص ما يزيد على عشرة مليارات دولار من الميزانية التكميلية لعام 2002 لهذا الغرض. وعقب فترة قصيرة من هجمات سبتمبر، أمر الرئيس بوش بإنشاء مكتب للأمن الداخلي لتنسيق جهود مكافحة الإرهاب في الولايات المتحدة، وتم تعيين توم ريدج لتولي إدارة هذا المكتب، ومُنح ريدج تفويضاً واسعاً لتحسين وتقوية الإجراءات المشتركة بين الوكالات والأجهزة الحكومية لحماية الأمريكيين من الإرهاب، والتي يبلغ عددها 46 وكالة فيدرالية.[105]

استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة لعام 2002 [106]

تُعد استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة الأمريكية لعام 2002 من أهم الوثائق التي تساعد على تحليل سياسة الأمن القومي الأمريكي واستراتيجيته، وذلك على الرغم من وجود اتجاه يعتبر أن وثائق استراتيجية الأمن القومي الأمريكي ليست مثالية لتحليل سياسة الأمن القومي الأمريكي واستراتيجيته لأسباب متعددة، حيث إن الإدارة تصدر تلك الوثائق لأغراض الاستهلاك المحلي، وتقوم بتوزيعها داخلياً ودولياً، ولذلك فإنها تفتقر إلى التحديد والموضوعية. ويرى أنصار هذا الرأي أن تلك الوثائق تُعد جزءاً من

ساحة المعارك السياسية في واشنطن، ولذلك يتم إعدادها على أنها أدوات يمكن استخدامها في الصراعات التي تحدث بين البيت الأبيض والكونجرس وبين الديمقراطيين والجمهوريين.[107]

يرى الباحث أن الاستراتيجية المعلنة تجعل من الأسهل رؤية إذا ما كانت أنظمة التسليح أو هيكل القوة التي تضمنتها الاستراتيجية والأساليب المذكورة مثل استعراض القوة متوافقة مع الأهداف الاستراتيجية المعبر عنها، ولذلك فإنه على الرغم من العيوب التي تم ذكرها، فإن هذه الوثائق تحتوي على بعض الخطوط العريضة للاستراتيجية، ومن هنا تمكن الاستفادة منها في الإشارة إلى بعض العناصر الاستراتيجية الأساسية، مثل أهداف الأمن القومي والاستراتيجيات المتبعة لتحقيقها.

وقد أعدّ الاستراتيجيةَ مجلسُ الأمن القومي، وهي موقعة من الرئيس الأمريكي جورج بوش، والذي قام بإعلانها رسمياً في خطابه بالبيت الأبيض في 17 سبتمبر 2002. وقد أوضحت هذه الاستراتيجية توجهات السياسة الخارجية والأمنية في عهده، والتي كان على رأسها مكافحة الإرهاب، وقد جاء في مقدمة تلك الاستراتيجية أن «الولايات المتحدة ستحتاج لكي تواجه التهديد الذي يستخدمه الإرهابيون إلى كل آلة في ترسانتها: القوة العسكرية والدفاعات الأفضل في الداخل والاستخبارات والقضاء على مصادر التمويل للإرهابيين. إن الحرب ضد الإرهابيين تُعد مشروعاً كبيراً ليس له وقت محدد. إن أمريكا ستساعد الدول التي تحتاج لمساعدتنا في مكافحة الإرهاب. كما ستقوم أمريكا بمحاربة الدول التي تؤوي إرهابيين، لأن حلفاء الإرهاب هم حلفاء الحضارة».

حددت الاستراتيجية بعد ذلك ما وصفته بالرؤية الشاملة حول الاستراتيجية الدولية للولايات المتحدة، حيث ذكرت أن الولايات المتحدة تحارب من أجل الحرية والسلام العادل في مواجهة تهديدات الإرهابيين والطغاة. وأشارت إلى أن الولايات المتحدة تمتلك قوة غير مسبوقة ولا موازي لها في العالم، وهذه القوة الكبيرة لهذه الدولة يجب أن تُستخدم لتشجيع توازن القوى الذي يفضل الحرية. وأضافت الاستراتيجية أن

أهداف الولايات المتحدة في الطريق نحو التقدم واضحة: الحرية السياسية والاقتصادية، والعلاقات السلمية مع الدول الأخرى، واحترام الكرامة الإنسانية.

ولتحقيق ذلك الهدف، حددت الاستراتيجية الخطوات التي ستقوم بها الولايات المتحدة في ما يلي:

- دعم طموحات تحقيق الكرامة الإنسانية.
- تقوية التحالفات لهزيمة الإرهاب العالمي، والعمل على منع وقوع هجمات علينا وعلى أصدقائنا.
- العمل مع آخرين لتخفيف الصراعات الإقليمية.
- منع الأعداء من التهديد بأسلحة الدمار الشامل، وكذلك منع حدوث تهديد مماثل لحلفائنا وأصدقائنا.
- العمل على إيجاد حقبة جديدة من النمو الاقتصادي العالمي من خلال الأسواق الحرة والتجارة الحرة.
- توسيع دائرة التنمية من خلال انفتاح المجتمعات وبناء البنية الأساسية للديمقراطية.
- تطوير أطر للعمل التعاوني مع المراكز الأساسية للقوة العالمية.
- تحويل مؤسسات الأمن القومي لأمريكا لمواجهة التحديات والفرص للقرن الحادي والعشرين.

وقد تم اقتباس عديد من العبارات الواردة في استراتيجية الأمن القومي من تقرير بعنوان: **إعادة بناء دفاعات أمريكا** أعدّه "مشروع القرن الأمريكي الجديد"، وشارك في إعداده مجموعة من المحافظين الجدد الذين عملوا في إدارة بوش أو عملوا مستشارين له، ومن بينهم وليام كريستول وروبرت كاجان وجون بولتون وغيرهم.[108]

تضمنت الاستراتيجية عبارة «إننا يجب ألا نسمح لأعدائنا بأن يوجهوا لنا الضربة الأولى». وقد بدت الحرب الوقائية على أنها مفهوم رسمي في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 مباشرة، وهو ما اتضح في عديد من خطابات بوش خلال العام التالي للأحداث، ومن بينها خطابه في مقر الأكاديمية العسكرية الأمريكية في ويست بوينت West Point في ربيع عام 2002 عندما حذّر من أننا «يجب أن نأخذ المعركة إلى العدو، وندحض خططه، ونواجه أسوأ الاتهامات قبل أن تظهر».

وقد أشارت الاستراتيجية إلى أن تغير الظروف يستتبع بالضرورة تغيير الاستراتيجية «فالأعداء في الماضي احتاجوا إلى جيوش كبيرة وقدرات صناعية كبيرة لكي يتمكنوا من تهديد الولايات المتحدة، أما الآن فإن شبكات صغيرة تضم عدداً قليلاً من الأفراد يمكن أن تتسبب في فوضى ومعاناة كبيرة للأراضي الأمريكية وبتكلفة تقل عن تكلفة شراء دبابة واحدة، فالإرهابيون مدربون على اختراق المجتمعات المفتوحة، وتحويل مسار قوة التقانة الحديثة في مواجهتنا».

تطلب ذلك، كما جاء في نص الاستراتيجية، تغييراً أساسياً في استراتيجية الأمن القومي، وذلك بدعوة الولايات المتحدة إلى التصرف في مواجهة هذه التهديدات البازغة قبل أن تتشكل بشكل تام، حيث إن «الولايات المتحدة لا تتعرض لتهديد من جانب دول فاشلة. إننا مهددون ليس من جانب الأساطيل والجيوش، ولكن من جانب التقنيات الحديثة، مما يتطلب تغييراً في التكتيكات. وكلما كانت التهديدات أكبر، ازدادت خطورة عدم القيام بتصرف ما لمواجهتها. ولمنع أعدائنا من القيام بمثل هذه الأعمال العدائية، فإن الولايات المتحدة ستتصرف، عند الضرورة، بشكل استباقي».

مقارنة بين استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة لعام 2002، والاستراتيجية المعدلة عام 2006

تم تحديث بعض بنود استراتيجية الأمن القومي لعام 2002 عقب أربع سنوات من إعلانها؛ أي في عام 2006. وسعت استراتيجية الأمن القومي الجديدة إلى تحقيق ما يلي: [109]

- حماية الولايات المتحدة وحلفائها من الهجمات الإرهابية، وذلك من خلال تفتيت الشبكات الإرهابية المنتشرة في أنحاء العالم وإضعافها، مع تعزيز التعاون الدولي في هذا الشأن عبر خلق بيئة عالمية مناهضة للإرهاب.
- التأكيد على ضرورة شن ما يسمى بـ "حرب الأفكار"، للحد من انتشار أيديولوجية الإرهاب.
- التشديد على أهمية اتخاذ مواقف صارمة من الجماعات الإرهابية والدول التي ترعاها، ويكون ذلك بحرمان تلك الجماعات من مواردها المالية والعسكرية وغيرها.
- تكريس كافة عناصر الدولة (الولايات المتحدة) ومواردها الاقتصادية والعسكرية والمالية والدبلوماسية وغيرها في سبيل محاربة الإرهاب.

كما أعادت استراتيجية الأمن القومي لعام 2006 إلى حد كبير التأكيد على المبادئ التي سبق التأكيد عليها في استراتيجية عام 2002، ولكن في حين كان التركيز في عام 2002 على التهديد الذي يمثله العراق وكوريا الشمالية، انتقل التركيز إلى إيران وسوريا اللتين اتُّهمتا بأنهما دولتان ترعيان الإرهاب الذي يقوم به حزب الله وتنظيم القاعدة.

عناصر الاستراتيجية الأمريكية لمكافحة الإرهاب

أصبحت الحرب على الإرهاب مكوناً رئيسياً في الاستراتيجية العالمية الأمريكية عموماً، وإزاء منطقة الشرق الأوسط خصوصاً. وقد تعاملت الولايات المتحدة مع تهديد الإرهاب في سياستها الخارجية من خلال ثلاثة مستويات رئيسية، وهي:[110]

- مجابهة المنظمات والجماعات الإسلامية العنيفة، ويأتي على رأس تلك الجماعات تنظيم القاعدة، والذي تعتبره الإدارة الأمريكية عدوها الأول، وقامت بإعادة هيكلة الأجهزة والمؤسسات الحكومية لمواجهة خطر الإرهاب.
- استهداف الدول التي ترعى المنظمات الإرهابية بأي صورة من الصور.

- الضغط على الدول العربية التي تطالبها الإدارة الأمريكية بإدخال إصلاحات شاملة، انطلاقاً من رؤية مفادها أن الثقافة السياسية للدول العربية هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن إنتاج "الأصولية الإسلامية المتطرفة"، ولاسيما غياب الحريات العامة والمشاركة السياسية وتداول السلطة.

لقد انطلقت السياسة الأمريكية في فترة بوش الأولى من أن الثقافة السياسية السائدة في دول المنطقة هي المسؤولة عن الإرهاب. وترفض الإدارة الأمريكية مقولة أن الفقر وغياب التنمية الاقتصادية يُعتبران مسؤولين عن الإرهاب استناداً إلى أن هناك دولاً عديدة أكثر فقراً من الدول العربية لم تشهد بروز جماعات إرهابية. كما أن من قاموا بهجمات الحادي عشر من سبتمبر ليسوا ممن يعانون شظف العيش، بل إن كثيرين منهم جاؤوا من مستويات اجتماعية مرفهة وميسورة الحال، ومن ثم باتت السياسة الأمريكية تنطلق من أن المناخ السياسي يشكل العامل الرئيسي وراء نشوب الإرهاب الأصولي. ويكون التصدي لهذا الإرهاب من خلال التحول الديمقراطي، الأمر الذي يوفر وسائل سلمية أمام الجميع للتعبير عن مواقفهم وآرائهم السياسية من دون الحاجة إلى استخدام العنف. ومن هنا كانت البرامج الموجهة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية لدعم الديمقراطية في بعض الدول النامية بهدف إحداث تأثير في عملية التحول الديمقراطي، واعتبرت الولايات المتحدة أن هذا التأثير يفوق المساعدات الاقتصادية المباشرة.[111]

وفي الفترة الثانية لبوش نقلت الولايات المتحدة تركيزها في الدول العربية ودول أخرى إلى الحفاظ على الاستقرار من خلال الحفاظ على الوضع القائم بدلاً من المخاطرة بنتائج لا يمكن التنبؤ بها تترتب على ما تقوم به من ضغوط على تلك الدول من أجل الإصلاح السياسي، وهو ما خلصت إليه دراسة حول السياسة الأمريكية تجاه تونس.[112]

وقد نجحت الإدارة الأمريكية إلى حد كبير في وضع مسألة الحرب على الإرهاب في مقدمة قضايا التعاون مع الدول العربية كافة، حيث إن جميع هذه الدول تعاونت بدرجة أو أخرى مع الولايات المتحدة في المجالات الأمنية، سواء في التنسيق الأمني أو في تبادل

المعلومات الاستخباراتية، بما فيها الدول التي تعتبرها الولايات المتحدة دولاً مارقة مثل سوريا، والسودان، وليبيا في عهد القذافي، مما يكشف عن حجم الاهتمام الأمريكي بهذا الشأن في علاقاتها السياسية بالدول العربية.[113] وتقوم الاستراتيجية الأمريكية في مواجهة الإرهاب على التركيز على استهداف الجماعات الإرهابية في مواطنها الأصلية، قبل أن تسعى هذه الجماعات إلى استهداف الولايات المتحدة. ولذلك ركزت على تحقيق أربعة أهداف رئيسية تتمثل في ما يلي:

- إلحاق الهزيمة بالمنظمات الإرهابية عن طريق مجابهتها ورصدها في معاقلها وضرب قيادتها ومناطق تمركزها ومراكز اتصالاتها، باعتبارها العدو المباشر الأول للولايات المتحدة.

- منع المنظمات الإرهابية من الحصول على أي دعم من أي دولة، سواء من حيث المأوى أو الدعم المالي أو توفير الأسلحة والتدريبات أو أي دعم لوجيستي. وقامت الولايات المتحدة في هذا الإطار بشن الحرب على أفغانستان، من أجل استئصال تنظيم القاعدة وحركة طالبان.

- تغيير الظروف التي تستغلها التنظيمات الإرهابية وتوظفها لتبرير أعمال العنف التي تقوم بها. ويدخل في هذا النطاق برنامج الولايات المتحدة في دعم عملية التحول الديمقراطي في الدول العربية، مع ربط ذلك بتنفيذ سياسة الخصخصة وتحرير الاقتصاد.

- الدفاع عن الولايات المتحدة ومواطنيها ومصالحها في الداخل والخارج، بالتعاون مع الدول الأجنبية، من خلال برامج مشتركة لمكافحة الإرهاب. وقد وصل عدد الدول التي تتعاون مع الولايات المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب إلى تسعين دولة.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، بلورت إدارة بوش عدة وسائل للمقاربة بين الأهداف النظرية لاستراتيجيتها والوسائل العملية التي يمكن تطبيقها على مستوى

العلاقات مع الدول الأخرى. وعملت هذه الوسائل على المواءمة بين محورين: المحور الأول الذي يتضمن برنامج المساعدات الأمريكية للدول في مكافحة الإرهاب، والتي تأخذ بدورها إما الشكل الثنائي بين الولايات المتحدة والدولة الشريكة وإما عن طريق تعاون دولي جماعي، والمحور الثاني التشريعي-القانوني المنظم للنشاطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة، والذي يتم من خلاله سد أي ثغرات قانونية تسمح بنمو أي نشاطات إرهابية.

وهناك وسيلتان تُعتبران من أبرز الوسائل التي اعتمدت عليها الإدارة الأمريكية في جهدها من أجل مكافحة الإرهاب، وهما:[114]

- برنامج مساعدات مكافحة الإرهاب، الذي يُعد عنصراً رئيسياً من عناصر التعاون الأمريكي-العربي. وكان العمل بهذا البرنامج قد بدأ منذ عام 1983 إبان الحرب الباردة. ولم يكن الغرض الرئيسي له وقتذاك التعاون مع الدول العربية، ولكن مكافحة الإرهاب الدولي كله. إلا أن الإدارة الأمريكية قامت بتطوير هذا البرنامج بعد هجمات سبتمبر باعتباره أداة رئيسية في الحرب ضد الإرهاب من أجل تحقيق عدة أهداف تتمثل في: تحسين مهارات مكافحة الإرهاب للدول الشريكة في البرنامج عن طريق توفير التدريبات اللازمة والأدوات الضرورية لردع ومكافحة مخاطر الإرهاب، وتقوية العلاقات الثنائية بين الولايات المتحدة والدول الشريكة في مجال مكافحة الإرهاب. وتتعاون أغلبية الدول العربية في هذا المجال وفقاً لظروف كل دولة، فهناك دول مثل مصر يكون التعاون معها على شكل تنظيم دورات تدريبية لرجال الأمن المصريين في مجالات مكافحة الإرهاب، على حين تتعاون الولايات المتحدة مع المملكة العربية السعودية في مجال مراقبة عمليات التحويل المالي لمنع تمويل المنظمات الإرهابية من خلال الجمعيات الخيرية الإسلامية، فضلاً عن التعاون الأمني لمساندة الحكومة السعودية في حربها ضد الإرهاب، في حين حصلت بعض الدول على مساعدات مادية لمواجهة الجماعات الإرهابية على أراضيها.

- توظيف المنظمات الدولية لمساندة جهود مكافحة الإرهاب على المستوى الدولي، وفي مقدمتها الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتتعاون الولايات المتحدة بشكل وثيق أيضاً مع منظمات دولية ذات نشاطات وظيفية خاصة، مثل منظمة الطيران المدني الدولية، والتي ركز التعاون معها على توحيد معايير سلامة وأمن الطيران المدني على المستوى الدولي بما يخدم جهود مكافحة الإرهاب، والحيلولة دون استهداف حركة الطيران المدني من جانب الجماعات الإرهابية. وقامت الولايات المتحدة أيضاً بتوحيد جهودها لمكافحة الإرهاب مع مجموعة الدول الثماني ودول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مع التركيز على توحيد إجراءات السفر في المطارات الدولية، كما تم إنشاء مجموعة عمل بين الدول الثماني للتنسيق في مجال مكافحة الإرهاب.

ويحدد السيناتور تشك هاجل، وزير الدفاع الحالي، خمس أولويات محددة لسياسة خارجية عالمية، ورؤية استراتيجية عالمية لهذه المرحلة من التاريخ، وهي: [115]

- التحالفات: يجب على الولايات المتحدة أن تعيد تعريف تحالفاتها العالمية، وتعمل على تقوية تلك التحالفات. وتاريخياً كانت أوقات التغيير الكبير ترتبط بتغييرات في التحالفات، فالتحديات الكبيرة التي تواجه الولايات المتحدة اليوم وهي هزيمة الإرهاب، ومنع انتشار أسلحة الدمار الشامل، وحل الصراعات الإقليمية، ومحاربة الفقر المدقع والأمراض لا تُعد مسؤولية الولايات المتحدة بمفردها، فحلفاؤها في جميع أنحاء العالم يشتركون في تلك التحديات ويتأثرون بنتائجها بدرجة متماثلة. ولا يمكن للولايات المتحدة أن تُحقق نجاحاً في أي من التحديات التي تواجهها، بما فيها العراق وأفغانستان من دون شراكة قوية وتعاون في جميع المجالات الدبلوماسية والاقتصادية والاستخباراتية والإنسانية والأمنية، فلا يمكن للولايات المتحدة أن تقوم بذلك الدور بمفردها. وتعد مركزية دور التحالفات والمؤسسات متعددة الأطراف من الأمور الأساسية في السياسة الخارجية الناجحة، ويجب أن يتم النظر إلى

التحالفات والمؤسسات المتعددة الأطراف على أنها تؤدي إلى توسيع النفوذ الأمريكي وليست قيداً على القوة الأمريكية.

- الاستراتيجية العسكرية وهيكل القوة: إن القوة العسكرية الأمريكية وهيكل القوة الأمريكي لا يمكن أن يفيا بالتزاماتها من دون الانتقال إلى منهج استراتيجي أكثر شمولاً في الحرب على الإرهاب، فالقوة العسكرية بمفردها لا يمكن أن تنتصر في الحرب على الإرهاب.

- الدبلوماسية العامة: تحتاج صورة الولايات المتحدة في العالم إلى إصلاح عاجل وممتد، فاستمرار الوضع الأمريكي القيادي يتطلب الثقة في النيات الأمريكية، وقد تم تقليص الأرصدة المخصصة للسياسة العامة، والجزء المتبقي لا يتم صرفه في إطار توجه استراتيجي. فبرامج التبادل التعليمي والمهني، والتي سمحت في الماضي للطلاب والمهنيين الأجانب بالدراسة في الولايات المتحدة تأثرت بمطالب إدارة الأمن الداخلي والسياسة المتعلقة بمنح التأشيرات منذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر. ويُعد هذا من الأمور الخطيرة على اعتبار أن الذين يدرسون في الولايات المتحدة غالباً ما يصبحون أصدقاء ومؤيدين ومدافعين عن الولايات المتحدة، وهو الأمر الذي سيؤدي في حال استمراره إلى أن تفقد الولايات المتحدة قطاعاً كبيراً من الجيل الجديد في العالم يمكن أن يتحول نحو معاداة الولايات المتحدة. ولا يمكن للزعامة الأمريكية أن تُبنى فقط على إدراك أن الولايات المتحدة قوة عظمى، فالزعامة تتطلب ارتباطاً أعمق وأكثر استمراراً بالعالم، ومن ثم، فإن الأولويات الأمريكية في التعليم العالي يجب أن تُقوي ارتباط الولايات المتحدة، والقدرة على إنشاء علاقات بين الشعوب والحكومات والحفاظ عليها، والتي ستحدد النجاحات المستقبلية للولايات المتحدة في العالم، والقدرة على الوصول إلى الآخرين وإقناعهم.

- **أمن الطاقة**: يجب إدخال الأمن الاقتصادي وأمن الطاقة للولايات المتحدة ضمن أولويات السياسة الخارجية، وهي مرتبطة بأشكال يُساء فهمها أو التقليل من شأنها،

فالنمو والاستقرار في كل من الاقتصادات الأمريكية والعالمية يعتمدان على أمن الطاقة، والذي يعني سهولة الحصول على الطاقة: النفط الخام والغاز الطبيعي. فعديد من الدول المزودة بالطاقة هي دول ومناطق تشهد اضطرابات مدنية وفساداً وتراجعاً في عملية التنمية وصراعات إقليمية. وفي ما يتعلق بالنفط، فإن سعره يتحدد إلى حد كبير بوساطة قوى السوق العالمية. ومن هنا يجب تنويع موارد النفط لمنع الاعتماد على دولة واحدة أو منطقة واحدة. فعدم الاستقرار والعنف يمكن أن يعوّقا العرض ويؤديا إلى زيادة الأسعار، وهو ما يمكن أن يشعر به الأمريكيون بصفة مباشرة. ويتطلب تجنب مثل تلك الاحتمالات أن يجري العمل مع مصدري النفط من دول الشرق الأوسط وإفريقيا وأمريكا اللاتينية من أجل دعم سياسات أكثر استقراراً تتضمن إصلاحات سياسية واقتصادية واتفاقات تجارة إقليمية والعمل على حل الصراعات الإقليمية.

- **التجارة والاقتصاد العالمي**: يجب أن تعكس السياسة الخارجية حقائق الاقتصاد العالمي ومطالبه، فالاقتصاد العالمي هو حقيقة حياة ولا يمكن عزله عن استراتيجيات وأعمال السياسة الخارجية. والتجارة هي مكون أساسي للنمو الاقتصادي في الداخل والخارج. وعلى اعتبار أن الاقتصاد الأمريكي هو الأقوى والأوسع والأكثر دينامية، فإن على الولايات المتحدة أن تقود التجارة العالمية، كما فعلت خلال الستين عاماً الماضية، فالتجارة يجب أن تكون أولوية كغيرها من أولويات السياسة الخارجية. وتتضمن التجارة رابحين وخاسرين. وغالباً ما يُطلب من السياسيين حماية صناعات معينة من تأثيرات التجارة العالمية. وهناك دول لا تلتزم بالقواعد المطلوبة مراعاتها، إلا أن قيام الولايات المتحدة بحماية صناعات محلية غير تنافسية أو فرض عقوبات من جانب واحد أو حواجز تجارية لن يؤدي إلا إلى تقوية القدرات التنافسية في الاقتصاد العالمي، بل إنها ستؤدي إلى إضعاف الموقف التنافسي للولايات المتحدة والاقتصاد الأمريكي. ويمكن أن يؤدي تأجيل اتخاذ القرارات الاقتصادية إلى تأثيرات سلبية في مستقبل الولايات المتحدة.

الموجة الأولى لسياسات مكافحة الإرهاب وقوانينها

اتخذت الإدارة الأمريكية عدداً من السياسات والقوانين الجديدة في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، كان من أبرزها:

أولاً: قانون مكافحة الإرهاب

يعد قانون مكافحة الإرهاب USA PATRIOT Act من أهم القوانين التي تم إصدارها في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر في ما يتعلق بمكافحة الإرهاب: القانون رقم 56 للكونجرس 107 الذي أشير إليه اختصاراً بقانون "حب الوطن- الولايات المتحدة الأمريكية"، وهو القانون الذي أصبح نافذاً بعد توقيع الرئيس بوش عليه في 26 أكتوبر 2001.

وسّع قانون مكافحة الإرهاب من الإجراءات المتعلقة بمواجهة الإرهاب لتكون قادرة على مواجهة جرائم الإرهاب المحلي التي يمكن من خلالها لوكالات تطبيق القانون أن تقوم بعديد من إجراءات الرقابة والتفتيش ضد أفراد ومنظمات داخل الولايات المتحدة. وقد تم تعريف الإرهاب بشكل واسع ليتضمن «الأعمال التي تمثل خطورة على الحياة الإنسانية والتي تستهدف التأثير في السياسة الحكومية من خلال التخويف أو الإجبار».[116]

بدأ التبني السريع لإجراءات تمرير هذا القانون من دون مراجعة كافية من الكونجرس الأمريكي عقب يومين فقط من أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001؛ ففي 13 سبتمبر، قدم السيناتور أورين هاتش Orrin Hatch مشروع قانون يركز على تخفيف القيود على التنصت على المكالمات الهاتفية وغيرها من أنواع الاتصالات. وقد تم تمرير القانون بسرعة على الرغم من معارضة بعض أعضاء مجلس الشيوخ. على سبيل المثال، حاول السيناتور باتريك ليهي Patrick Leahy من ولاية فيرمونت عرقلة تقدم هذا القانون، حيث قال: «إنني أخشى من أن نتجه إلى موقف نشترك فيه جميعاً في الفزع من احتمال تكرار الأعمال الإجرامية التي حدثت في نيويورك والبنتاجون. إننا لا نريد أن نغير قوانيننا حتى لا نتضرر من تلك القوانين في مرحلة لاحقة».[117]

أما وجهة النظر الرسمية التي أدت إلى إصدار القانون فتتمثل في ما ذكره المدعي العام جون أشكروفت من أن «القانون يوفر الأمن الذي يضمن الحرية. فبدايةً، يغلق القانون الثغرات التي تعوق قدرتنا على استجواب الإرهابيين، وثانياً فإن القانون يعد بمنزلة تحديث للقوانين المتعلقة بمكافحة الإرهاب لمواجهة التحديات الناجمة عن التقانة الجديدة والتهديدات الجديدة، وثالثاً فإن القانون يسمح لنا بإنشاء فريق عمل يعمل بشكل مكثف يتبادل المعلومات ويجعلنا نشترك جميعاً في مكافحة الإرهاب».[118]

أما المدافعون عن الحريات المدنية، فقد نظروا إلى الأمر بشكل مختلف، فوفقاً للبيان الذي صدر رسمياً عن اتحاد الحريات المدنية الأمريكي، فإن القانون كان «بمنزلة مراجعة لقوانين بقاء الأمة التي كانت قد أدت في السابق إلى زيادة كبيرة في سلطة الحكومة وقيامها بالتجسس على المواطنين، في الوقت الذي قللت فيه إلى حد بعيد من عملية التوازن بين السلطات والرقابة على السلطة التنفيذية، مثل الرقابة القضائية والمساءلة أمام الرأي العام والقدرة على التحقق من صحة الدعاوى الحكومية في المحاكم».[119]

أمدَّ قانون مكافحة الإرهاب السلطة التنفيذية بقائمة واسعة من السلطات للتصدي للأشكال المختلفة للجريمة والإرهاب الذي تم تعريفه بشكل واسع، وبخاصة مع انتشار التقنيات الجديدة مثل الهواتف المحمولة والبريد الإلكتروني. وقد أدت البيئة السياسية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر إلى الإسراع في تبني إصدار القانون، وهو ما حدث بالفعل خلال أقل من شهرين.

تضمن قانون مكافحة الإرهاب عدداً من العناصر المثيرة للجدل، وذلك بسبب توسيعه لنطاق إجراءات التصدي للإرهاب لتكون قادرة على مواجهة نوع جديد من الجرائم التي يرتكبها "الإرهاب المحلي". ويمكن وفقاً لتلك الإجراءات أن تقوم الأجهزة الأمنية بإجراء تحقيقات، وعمليات مراقبة وتجسس وغيرها ضد منظمات وأفراد في الولايات المتحدة الأمريكية. وقد تضمن القانون عبارات واسعة مثل: «الأعمال الخطيرة على حياة الإنسان، والتي تهدف إلى التأثير في سياسات الحكومة من خلال التخويف أو الإجبار، أو تقديم المساعدات للجماعات التي تقوم بمثل تلك الأعمال».[120]

كان التوسع في تعريف الإرهاب المحلي موضوعاً لجدل واختلافات في وجهات النظر، فالمدافعون عن الحريات المدنية، والناشطون في مجال احترام الخصوصية وغيرهم يذكرون أسماء مجموعة من المنظمات، من بينها منظمات مناهضة للإجهاض، مثالاً للمجموعات التي تدخل في نطاق التعريف الجديد للإرهاب المحلي، ويرى هؤلاء أن التحقيق وإقامة الدعوى ضد الإرهابيين من الأمور التي يشملها القانون الجنائي الحالي، وبالتالي فلا داعي لإصدار قانون جديد. ويضيف معارضو القانون أن الأجانب المقيمين في الولايات المتحدة يواجهون مخاطر حقيقية في ظل القانون الجديد الذي يسمح باحتجاز الأجنبي المقيم وترحيله إذا قام بإعطاء أموال، أو كان عضواً في جماعة يتم اعتبارها منظمة إرهابية.[121]

ينتقد معارضو قانون مكافحة الإرهاب توسيع سلطات السلطة التنفيذية في حد ذاته، فهم يساوون بين إمكانية قيام السلطة التنفيذية بانتهاكات لحقوق الإنسان وبين وجود انتهاكات فعلية. وهم يعتقدون، سواء ذكروا ذلك صراحة أو ضمناً، أن نمو السلطة التنفيذية يمثل تهديداً، حيث تتم إساءة استخدام السلطة التي يتيحها هذا القانون منذ أن بدأت الحملة على الإرهاب. وتنطلق وجهة نظر هؤلاء المنتقدين من التقليد الطويل الأمد الذي يدعو إلى تقليص سلطات الحكومة بسبب الخوف من توسع السلطة التنفيذية، لأنهم يعتقدون أن إمكانية حدوث تجاوزات تفوق الفوائد المكتسبة. ومن الانتقادات الأخرى لقانون مكافحة الإرهاب الإجراءات الحكومية التي اتخذت في إطار ما يُمكن أن يُطلق عليه "الخوف من التقانة"، حيث بدأت الحكومة في تطوير وسائل للاستفادة من القدرة الفائقة على إدارة المعلومات من خلال تقانة المعلومات الجديدة. وتقدم هذه التقنيات ميزتين بشأن الممارسات الاستخباراتية الحالية، حيث إنها تمتلك الإمكانية لمد نطاق المعلومات المتاحة لوكالات تنفيذ القانون والاستخبارات، وتقوية الفاعلية التي تستطيع من خلالها هذه الوكالات أن تفحص المعلومات التي في حوزتها وتربط في ما بينها. وهاتان الإمكانيتان تزيدان المخاوف بين المنتقدين لهذه البرامج، فالحصول السهل على المعلومات يزيد من سلطات السلطة التنفيذية، ومع الفاعلية الكبيرة يأتي الاستخدام الأكثر فاعلية للقوة.[122]

أما المؤيدون للقانون فيرون أن هناك مبالغة كبيرة في تلك المخاوف، وأن السلطات الجديدة سوف يتم توظيفها بقدر ضئيل، وأنه سيتم القيام بإجراءات رقابة كافية للحد من التجاوزات الحكومية.[123] ويضيف هؤلاء أن الاعتقاد في إمكانية حدوث انتهاك ينبع من سوء الفهم بشأن الطبيعة الحقيقية للقوى الجديدة التي عملت الحكومة على نشرها لمكافحة تلك التهديدات. وفي حين يمكن تحمل هذا الحل في مواجهة سلوك الجريمة التقليدية، فإنه من غير الممكن تحمُّل هذه الإجابة في مواجهة تهديد الإرهاب. وفي ضوء الظروف الحالية، كما يرى الموافقون على القانون، فإن المراقبة والإشراف اللذين يتم فرضهما من خلال الوسائل القانونية والتنظيمية والتقانية هما اللذان يقدمان الرد على احتمال حدوث انتهاك لحقوق الإنسان، وليس حظر القانون. ويجب أن يتم في الوقت ذاته التصدي للخطورة النابعة من احتمال حدوث انتهاكات. وإذا حدث ذلك فيمكن إلى حد كبير تقليل إمكانية حدوث انتهاكات للحريات الفردية.[124]

وفي ما يلي تفصيل لخطوات إصدار قانون مكافحة الإرهاب، وأهم البنود التي يتضمنها، وتقييم تلك البنود.

عندما قام الإرهابيون بخطف أربع طائرات في الحادي عشر من سبتمبر 2001، وتحويلها إلى متفجرات مدمرة موجهة إلى مركز التجارة العالمي، ووزارة الدفاع الأمريكية، وموقع ثالث غير معروف (تم إسقاط طائرة قبل الوصول إلى هدفها)، فإنهم لم يقوموا فقط بقتل آلاف المدنيين الأبرياء، بل ومثّل عملهم تهديداً بتغيير شكل الحياة الأمريكية. وقد كان الأمريكيون قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر في مأمن من الهجمات الأجنبية على أراضيهم، على الأقل منذ الهجوم الياباني على ميناء بيرل هاربر. أما أحداث الحادي عشر من سبتمبر فقد حولت ما لم يكن الأمريكيون يفكرون فيه إلى حقيقة.

وفي أعقاب الهجمات تزايدت الدعوات إلى إجراءات أمنية جديدة في ضوء المخاطر التي يمكن أن تواجه الولايات المتحدة في حربها ضد شبكة القاعدة بزعامة أسامة بن لادن، وتم التركيز على أمن المطارات. ولكن إيقاف التهديد الذي يمثله الهجوم المحتمل

على المطارات لا يعني بالضرورة النجاح في مواجهة التهديد القادم الذي قد يأخذ شكلاً مختلفاً تماماً، مما يتطلب تحسين مختلف أنواع الدفاع في مواجهة الإرهاب، وبخاصة الجانب الاستخباراتي. ولكن في مواجهة الإرهاب، لا ينبغي انتهاك الحريات التي يتم القتال من أجلها، وإذا كان الإرهابيون قد قاموا بانتهاك مبادئ المجتمع المدني والكرامة الإنسانية، فإن الرد على الانتهاكات لابد من أن يكون عبر التمسك بتلك المبادئ.

ويرى ديفيد كول وجيمس ديمبسي أن هناك ثلاثة مبادئ ينبغي أن توجِّه رد الفعل الأمريكي، وهي:[125]

- لا تنبغي المبالغة في ردود الأفعال في وقت الخوف، وهو الخطأ الذي تم ارتكابه كثيراً في الماضي.
- لا تنبغي التضحية بالأسس التي تقوم عليها الديمقراطية الدستورية والحرية السياسية والمعاملة المتساوية.
- في العمل من أجل إيجاد توازن بين الحرية والأمن، يجب عدم المتاجرة بحريات الأقليات القابلة للاختراق، وبخاصة حريات المهاجرين بصفة عامة والمهاجرين العرب والمسلمين بصفة خاصة، في مجهود مضلل لتحقيق الأمن لبقية الأمريكيين.

انتهك رد الفعل الأمريكي السريع في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر المبادئ الثلاثة جميعها. فعلى الرغم من أن بعض الإجراءات التي تم اتخاذها في إطار قانون مكافحة الإرهاب الذي تم إصداره بسرعة في أكتوبر 2001 كانت مبررة، مثل دعم أمن المطارات ومراقبة الحدود وإجراءات إصدار التأشيرات ومراجعتها، فإنه في عديد من الحالات منح الكونجرس للسلطة التنفيذية سلطات جديدة واسعة (وفي بعض الحالات منحت السلطة التنفيذية لنفسها تلك السلطات) وهي سلطات تتجاوز الحرب على الإرهاب وتخرق الحريات الأساسية.

إن مراجعة بعض الأحداث التاريخية يمكن أن تفيد في معرفة ما إذا كان رد الفعل الأمريكي على أحداث الحادي عشر من سبتمبر مدروساً وفعالاً. ولا تُعد هذه هي المرة

الأولى في تاريخ الولايات المتحدة التي يكون فيها رد الفعل على الخوف هو استهداف المهاجرين ومعاملتهم بصفة مشتبه فيهم، وذلك بسبب هوياتهم الجمعية وليس بسبب السلوك الفردي لبعضهم. والأمثلة التالية توضح ذلك:[126]

- في الحرب العالمية الأولى تم اعتقال معارضين لمجرد أنهم أعلنوا رفضهم لمشاركة الولايات المتحدة في الحرب، وكان معظم المعارضين من المهاجرين.

- في عام 1919 ردت الحكومة الفيدرالية على تفجير منزل المدعي العام ميتشل بالمر Mitchell Palmer، والذي كان وراءه دوافع سياسية، باعتقال ما يزيد على 6000 شخص من المهاجرين المشتبه فيهم في 33 مدينة بمختلف أنحاء الولايات المتحدة. ولم يعتقل هؤلاء بسبب انتماءاتهم السياسية، ولا بسبب دورهم في التفجير. وقد احتجزوا في غرف ضيقة وتعرضوا للتعذيب من أجل أن يوقعوا على اعترافات. وفي النهاية تم ترحيل 556 من المهاجرين بسبب انتماءاتهم السياسية.

- وفي الحرب العالمية الثانية تم اعتقال 110000 شخص، أكثر من ثلثيهم مواطنون، ليس لأنهم مثلوا تهديداً للأمن القومي أو الجهود الحربية، ولكن بسبب أصلهم الياباني.

- وفي فترة الكفاح ضد الشيوعية، والتي بلغت ذروتها أثناء الحقبة المكارثية، كانت عضوية الحزب الشيوعي تعد بمنزلة جريمة، وتم تمرير قانون عُرف بقانون مكاران-والتر McCarran-Wltere، والذي فوّض الحكومة طرد غير المواطنين الذين يدافعون عن الشيوعية أو الأفكار المحرمة الأخرى، أو ممن انتموا إلى الحزب الشيوعي، أو الجماعات الأخرى التي تبنت أفكاراً محظورة. ووفقاً لهذا القانون، فإن الولايات المتحدة رفضت إعطاء تأشيرات لكتاب وفنانين، بالإضافة إلى نينو باستي Nino Pasti، وهو نائب سابق لقائد قوات الناتو، لأنه اعترض على نشر صواريخ كروز النووية. وهكذا استمر استهداف المعارضين السياسيين عوضاً عن المجرمين حتى يومنا هذا.

يُنظر إلى جميع تلك الاستجابات في الماضي على أنها أخطاء، أما الاستجابات التي تلت أحداث الحادي عشر من سبتمبر، فقد مثلت تكراراً لتلك الأخطاء، وبخاصة في ما يتعلق باستهداف الجماعات التي يسهل اختراقها، ليس لقيامها بسلوك غير قانوني، ولكن بسبب خطابها السياسي ونشاطها السياسي أو بسبب هوية الجماعة، والاعتقال الواسع بدلاً من التركيز على استهداف الأفراد المشتبه فيهم.

وقد بدأت أولى إجراءات مكافحة الإرهاب من خلال قانون مكافحة الإرهاب The PATRIOT Act،[127] الذي تم تمريره بعد ستة أسابيع من هجمات سبتمبر. وقد تم إقرار القانون في زمن قياسي مقارنة بالزمن الذي عادة ما يستغرقه إصدار القانون في الكونجرس الأمريكي. وكان المدعي العام جون أشكروفت هو أبرز المدافعين عن إصدار القانون، وقام في سبيل ذلك بضغوط غير عادية، من بينها تهديد أعضاء الكونجرس بأنهم قد يتحملون المسؤولية عن دماء ضحايا الهجمات الإرهابية المستقبلية إذا لم يستجيبوا لمطالب الإدارة.[128]

لم تُناقش بنود القانون في إحدى لجان مجلس الشيوخ. أما في مجلس النواب فقد كانت هناك عملية مبتورة، فلم تعقد جلسات استماع رسمية لمعارضي القانون. وعقب ثلاثة أسابيع من المداولات غير الرسمية بين عدد قليل من أعضاء مجلس الشيوخ والإدارة، تم تقديم مشروع القانون إلى مجلس الشيوخ في 5 أكتوبر وتضمن كل ما طالبت به الإدارة الأمريكية. وقد تم تمرير القانون في مجلس الشيوخ في 11 أكتوبر في أعقاب مداولات مختصرة اتضح منها أن مؤيدي القانون أنفسهم لم يقرؤوه ولم يفهموا فقراته.

وفي اليوم التالي تم تقديم مشروع القانون، مع اختلاف طفيف، إلى مجلس النواب، وتم تمريره في اليوم ذاته مع حظر تقديم أي تعديلات. ومن المؤكد أن أياً من أعضاء مجلس النواب لم يقرأ مشروع القانون الذي قام بالتصويت عليه، وتم التوفيق بين مشروعي مجلسي الكونجرس من دون الحاجة إلى تشكيل لجنة مشتركة كما جرت العادة، وقام الرئيس بتوقيع مشروع القانون ليصبح نافذاً في 26 أكتوبر 2001.

إن بعض البنود التي يتضمنها قانون مكافحة الإرهاب قد تكون مبررة. ومن بينها زيادة الوجود العسكري على الحدود الشمالية، وبعض البنود التي تنص على مكافحة غسل الأموال، والتخلص من الحواجز المؤسسية التي كانت تعوق تبادل المعلومات بين وكالات تطبيق القانون والاستخبارات، وتحسين إجراءات منح التأشيرات (وفي الواقع يُعد تفعيل تلك الإجراءات خارج سيطرة الكونجرس). ولكن في عديد من الأمور الأخرى، كان قانون مكافحة الإرهاب يعكس مبالغة في ردود الأفعال شبيهة بما كان يحدث في التاريخ الأمريكي. ومن بين تلك الأمور إلغاء القيود والمراجعة القضائية التي كانت مفروضة على سلطات التحقيق وغيرها من الإجراءات الهادفة إلى حماية الأبرياء ومعاقبة المذنبين، فالقانون ينتهك المبادئ الدستورية الأساسية ويجعل من الممكن ترحيل المهاجرين بسبب انتماءاتهم السياسية أو بسبب ما يدلون به من أحاديث.

كما يضاعف القانون من سلطات مكتب التحقيقات الفيدرالي، ووكالة المخابرات المركزية الأمريكية داخل الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانياً: القرارات التنفيذية

استخدمت المؤسسة التنفيذية ما يُعرف بسلطات صنع القرار في وقت الطوارئ، والذي يسمح بصدور القرار ثم تنفيذه فوراً، أي من دون الانتظار حتى تنتهي المدة القانونية المتعارف عليها بين تاريخ نشر القرار رسمياً وتاريخ تنفيذه، والتي تتيح الاطلاع والاعتراض. ومن أمثلة تلك القرارات التنفيذية: [129]

- أصدر وزير العدل قراراً في 26 أكتوبر 2001 يعطي وكالة الهجرة صلاحية تأجيل تنفيذ أي حكم قضائي يفرج عن مهاجر معتقل، إذا وجدت الوكالة في ذلك الشخص "خطراً على المجتمع"، أو خشيت هروبه خارج البلاد. ويفرغ هذا القرار الدور القضائي، المحدود أصلاً، الذي نص عليه القانون المذكور من أي محتوى حقيقي، إذ من الممكن تأجيل تنفيذ الأحكام القضائية إلى أجل غير مسمى، فالقرار لم

يحدد مدة زمنية لذلك التأجيل تلتزم بعدها وكالة الهجرة بتنفيذ حكم المحكمة، ولم يطالبها بما يثبت أن المعتقل يمثل "خطراً على المجتمع".

- أصدرت وزارة العدل في إبريل 2002 أمراً تنفيذياً آخر يحظر على الحكومات المحلية إعلان أسماء المعتقلين في سجونها إذا ما كان هذا الاعتقال مرتبطاً بأحداث سبتمبر. وكان هذا القرار قد جاء بعد أن أصدرت إحدى المحاكم المحلية في ولاية نيوجيرسي حكماً قضائياً يأمر السلطات المحلية في الولاية بالإعلان عن أسماء من تم القبض عليهم وإيداعهم سجونها، وهو الحكم الذي اعتبرت وزارة العدل أنه يتيح معلومات "حساسة" تعرض الأمن القومي الأمريكي للخطر. ولعل المفارقة هنا هو أنه بينما كانت وثيقة الحقوق في البداية ملزمة للحكومة الفيدرالية فقط ثم تم لاحقاً إلزام حكومات الولايات بها، فإن الحكومة الفيدرالية التي كانت في لحظة تاريخية هي الحامي الرئيسي للحريات، صارت اليوم هي التي تفرض على حكومات الولايات عدم الالتزام بهذه الوثيقة.

- أصدر وزير العدل أمراً إلى هيئة السجون بمنحها صلاحية التنصت على أي اتصال يتم بين المعتقل ومحاميه، بعد شهادة من وزير العدل بأن هناك شكاً موضوعياً في أن المسجون يستخدم هذا الاتصال لتسهيل أعمال إرهابية. وينطبق هذا القرار على المسجونين المودعين في السجون الفيدرالية، والمعتقلين الذين لم توجه لهم أي اتهامات. والمهم بالنسبة إلى هذا القرار هو أن هذه الصلاحية موجودة بالفعل في القانون الأمريكي، ولكنها توجب الحصول على إذن القضاء. ومن ثم، فإن هذا القرار هو من بين الحالات الواضحة التي سعت فيها المؤسسة التنفيذية للالتفاف حول القضاء وتفريغ دوره من محتواه، فضلاً عن أنه انتهاك صريح للتعديل السادس للدستور الذي يضمن حق المتهم في محاكمة عادلة. وصار من حق وزارة العدل أن تطلب من المحكمة فرض سرية على جلسات الاستماع في قضايا الهجرة. وكل ما على الوزارة في هذه الحالة أن تفعله هو أن تشير إلى أن هناك "مصلحة" في ذلك، من دون الحاجة إلى تقديم دليل أو حتى توضيح لنوع المصلحة المتحققة من وراء ذلك. وقد

استخدمت وزارة العدل فعلاً هذه الصلاحية على نطاق واسع في حالات عدة، كان من بينها حالة لم يُسمح فيها لجون كونيرز زعيم الأقلية في لجنة القضاء بمجلس النواب بحضور جلسات الاستماع في قضية تخص أحد أبناء دائرته الانتخابية.

- أصدر الرئيس بوش في نوفمبر 2001 أمراً رئاسياً بإنشاء المحاكم العسكرية لمحاكمة الأجانب المتورطين في أعمال إرهابية. وينطبق ذلك على من يعتقلون خارج الولايات المتحدة أو داخلها، بل إن اللغة الفضفاضة التي جاء بها القرار تسمح بتحويل المهاجرين الذين لم يحصلوا بعد على الجنسية الأمريكية إلى المحاكم العسكرية. فقد نص القرار على أنه يشمل الأجانب الأعضاء في تنظيم القاعدة أو مؤيديهم أو أعضاء أي منظمة إرهابية أخرى تستهدف الولايات المتحدة. كما ينطبق أيضاً على من اشترك في «إيواء شخص شارك يوماً في الإعداد لعمل إرهابي».

إلا أن الرئيس كان قد أوكل في القرار نفسه لوزارة الدفاع مهمة القيام بإعداد المعايير التفصيلية التي تحكم عمل المحكمة. وقد عكفت الوزارة على هذه المهمة مدة استغرقت ما يقرب من الخمسة أشهر، ثم أصدرت في مارس 2002 القواعد النهائية التي صارت في الواقع أفضل إلى حد كبير من تلك التي أتى بها القرار الرئاسي نفسه. فقد نصت وثيقة وزارة الدفاع على أن الحكم بالإعدام يصدر بإجماع آراء أعضاء المحكمة، لا بثلثي أصوات الحاضرين، كما جاء في القرار الرئاسي. وصارت هناك إمكانية للاستئناف، وإن ظلت فاعليته محاطة بالشك، حيث تتولاه لجنة مكونة من ثلاثة أشخاص يعينهم الرئيس.

ولكن تظل المعايير التي حددتها وزارة الدفاع تنطوي على بنود عدة تهدر حقوق المتهم. فعلى سبيل المثال، يظل الرئيس شخصياً هو صاحب الحق في الإحالة على المحاكم العسكرية، إذا كان لديه سبب في الاعتقاد بأن المتهم عضو في تنظيم القاعدة أو متورط في نشاط إرهابي، أو قام بإيواء من انطبق عليهم أي مما سبق.

ولم تغير وزارة الدفاع أيضاً من المعايير التي تحكم قبول المحكمة العسكرية للأدلة، وهي التي اتسمت في القرار الرئاسي بطابع بالغ المرونة. فعلى سبيل المثال تقبل المحكمة

شهادة يبنيها الشاهد على معلومات سمعها من آخرين Hearsay، ويمكنها أيضاً عدم الإصرار على التأكد من حماية الأدلة من العبث بها منذ لحظة جمعها وحتى إيداعها المحكمة. غير أن الأخطر من محتوى القرار في الواقع هو القرار نفسه، فهو صدر بأمر تنفيذي، ووضع كل الصلاحيات في يد الرئيس والمؤسسة التنفيذية، ولم تخطر به المؤسسة التشريعية قبل صدوره، بينما ينص الدستور الأمريكي على أن المؤسسة التشريعية وحدها هي المنوط بها إنشاء كل أنواع المحاكم في الولايات المتحدة. بعبارة أخرى، فإن الخطورة الحقيقية تمثلت في ذلك النمط المتكرر لإدارة بوش الساعي لابتلاع سلطات كل من المؤسسة التشريعية والقضائية.

ثالثاً: إنشاء لجنة تنسيق سياسات مكافحة الإرهاب

تهدف هذه اللجنة إلى تدمير الشبكات التي تمول العمليات الإرهابية، ويشارك فيها ممثلون عن كل من وزارات الخزانة، والخارجية، والعدل، والأمن الداخلي، ووكالات المخابرات، وتطبيق القانون. وتشمل مهمات هذه اللجنة تعقب تمويل الإرهاب والعمل مع المجتمع الدولي من أجل إحباط محاولة الإرهابيين الحصول على أموال تساعدهم في البقاء ومواصلة نشاطاتهم. واستندت اللجنة في عملها على النظام التنفيذي للرئيس رقم 13224 الصادر في 23 سبتمبر 2001، أي بعد مضي اثني عشر يوماً على أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001. ويعطي هذا النظام الصلاحية لتجميد أموال الأفراد وممتلكاتهم أو الكيانات المرتبطة بالإرهاب. ووفقاً لهذا النظام جمدت الإدارة الأمريكية ممتلكات 321 من الأفراد والكيانات. وإلى جانب تجميد الممتلكات، فقد تم القيام بأعمال أخرى مثل المبادرات الدبلوماسية مع الحكومات الأخرى لإجراء الرقابة والتحريات وتبادل المعلومات والتعاون في تنفيذ القانون وصياغة مبادرات جديدة.[130]

الموجة الثانية من سياسات مكافحة الإرهاب وقوانينها

كان من المعتقد أن سياسة مكافحة الإرهاب تقتصر على قانون مكافحة الإرهاب منذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، ولكنها في واقع الأمر تضمنت ما هو أكثر

من ذلك، فالأعوام 2002، 2003، 2004 شهدت انطلاق موجة ثانية من البرامج الهادفة لمكافحة الإرهاب. وهي الجهود التي تُعد مهمة لفهم الشكل الذي أخذته سياسة مكافحة الإرهاب في الولايات المتحدة في أعقاب هجمات سبتمبر. كما أن الموجة الثانية مهمة لأنها تمثل الخطوات التالية في الخطط الحكومية للمراقبة والإشراف وإجراء المحاكمات، وهي تمثل أيضاً تقدماً أساسياً في استراتيجيات المقاومة وتكتيكاتها.

وعلى الرغم من البدء في تطبيق قانون مكافحة الإرهاب، فإن وزارة العدل أرادت مزيداً من السلطات لاستخدامها في مواجهة الإرهابيين المحتملين ومساعديهم في الولايات المتحدة. كما ضغط البيت الأبيض والمدعي العام بسرعة من أجل الحصول على مزيد من السلطة في حالة حدوث حادث إرهابي مهم آخر، إن لم يكن قبل حدوث هذا الاحتمال. ومن وجهة النظر الحكومية، فإن مثل هذا العمل يمكن أن يكون عملاً احترازياً، وذلك بالأخذ في الاعتبار الأخطار التي واجهت الولايات المتحدة.

ومن أهم القوانين والسياسات التي تم اتخاذها في إطار الموجة الثانية لمكافحة الإرهاب ما يلي:

أولاً: قانون زيادة الأمن الداخلي لعام 2003

عُرف "قانون زيادة الأمن الداخلي لعام 2003" اختصاراً باسم "باتريوت آكت 2" PATRIOT Act 2 في إشارة إلى قانون مكافحة الإرهاب الذي مرره الكونجرس الأمريكي خلال الأسابيع القليلة التالية لأحداث سبتمبر بغرض منح وزارة العدل الأمريكية سلطات كافية لمكافحة الإرهاب.[131]

أعدت وزارة العدل الأمريكية القانون تحت قيادة وزير العدل الأمريكي جون أشكروفت. وقد هدف القانون إلى إضعاف أو محو الرقابة المفروضة على تصرفات الحكومة في ما يتعلق باعتقال - أو التجسس والتنصت على - المشتبه بضلوعهم في نشاطات إرهابية، إلى الحد الذي يقنن تجريد الأمريكيين (بمن في ذلك المولودون في

الولايات المتحدة) مـن جنسـيتهم الأمريكيـة في حالـة تقـديمهم (دعـماً ماديـاً) لجماعـات إرهابية، في الوقت الذي يتوسع فيه القانون في تعريف الجماعات الإرهابية ومفهوم الـدعم المادي لها.

أثار مشـروع القانون الجديد اعتراض عديد من منظمات الحقوق والحريات المدنية في الولايات المتحدة، وقد أعد اتحاد الحريات المدنية الأمريكية ACLU تحليلاً مفصلاً للقانون الجديد وما تضمنه من تهديدات للحقوق والحريـات المدنيـة في الولايـات المتحـدة. وقـد توصل التحليل إلى أن مشـروع القانون الجديد يتمادى بدرجـة أكـبر مـن قـانون مكافحـة الإرهاب في إضعاف الرقابة المتبادلة بـين السـلطات التـي يفرضـها الدسـتور الأمريكـي، ويطلق يد سلطات تنفيذ القانون في كثير من القضايا، وقد سمح القانون للحكومة بتجريد أي مواطن أمريكي من جنسيته الأمريكيـة في حالـة تقديمـه دعـماً ماديـاً لجماعـة تعتبرهـا الحكومة الأمريكية منظمة إرهابية. إضافة إلى ذلك، يسمح القانون بالتعديات التالية عـلى الحقوق والحريات المدنية الأمريكية:[132]

- تسهيل قيام الحكومة بعمليات التنصت والمراقبة وفقاً لأدلة سـرية.
- حماية رجال المباحث المنخرطين في نشاطات مراقبـة غـير قانونيـة مـن دون تصـاريح قضائية في حالة ما إذا كانوا في نشاطهم هذا يتبعـون أوامـر مسـؤولين كبـار بالسـلطة التنفيذية.
- إضفاء الصفة القانونية على ما تقوم به وزارة العدل من اعتقالات سـرية مـن خـلال الموافقة على نصوص قانونية من شأنها أن تجهض أي محاولات قضـائية لتحـدي قيـام الحكومة بعدم توفير المعلومات الأساسية عن المعتقلين.
- الحد من قدرة المحامين على تحدي استخدام الأدلة السـرية.
- السماح بمشاركة معلومات حساسة عن المواطنين الأمريكيين مع قوات تنفيذ القانون المحلية من دون توافر أي صلة بين هؤلاء المواطنين والنشاطات الإرهابية.

- فتح الملفات الخاصة بالفيزا وتصاريح السفر أمام الشرطة المحلية من أجل تطبيق قوانين الهجرة المعقدة، مما يهدد بفقدان الثقة بين قوات الشرطة وتجمعات المهاجرين.
- توفير حافز للأفراد ليتجسس بعضهم على بعض بإعطاء مناعة للمؤسسات التي تقوم بالاتصال لتعطي وشايات خاطئة عن نشاطات إرهابية.
- استهداف العمال غير القانونيين بفترات سجن طويلة عقاباً لهم على ارتكابهم انتهاكات بسيطة لقوانين الهجرة.
- السماح بترحيل المهاجرين ترحيلاً فورياً في حالة إعلانهم خطيرين على الأمن القومي من قِبل وزير العدل الأمريكي حتى ولو كانوا حاصلين على تصريح الإقامة الدائمة، ومن غير توافر دليل على ارتكابهم جرائم أو على أن لديهم نيات إجرامية.

كما تطرق المنتقدون للقانون إلى سياسة تسجيل المهاجرين والمقابلات التي عقدتها المباحث الفيدرالية مع آلاف المهاجرين الجدد، وهو ما كانت له تأثيرات سلبية في حقوق المواطنين والمهاجرين الأساسية وحرياتهم على حد سواء.[133]

ثانياً: مراقبة وسائل النقل باستخدام الحاسب الآلي

يهدف نظام مراقبة وسائل النقل باستخدام الحاسب الآلي Computer Assisted Passenger Prescreening System, CAPPS الذي أُطلق عليه "أكبر نظام للمراقبة المحلية في الولايات المتحدة" لتحقيق أكبر قدر ممكن من الاستفادة من السجلات الحكومية، والخاصة بهدف التحقيق والتقييم لإمكانية حدوث عمليات إرهابية يقوم بها واحد أو مجموعة من المسافرين والعاملين في مجال النقل الجوي الذين يُقدر عددهم بعشرات الملايين. وقد أصبح هذا النظام إلى جانب ما تم السماح بإجرائه من تصنيف عرقي وسياسي من القضايا المحلية والدولية المهمة التي أثارت قدراً كبيراً من النقاش.

كان هذا النظام قد تقرر في تسعينيات القرن العشرين بوساطة إدارة الطيران الفيدرالية لقياس إمكانية حدوث نشاط إرهابي من خلال ركاب الطيران، وذلك وفقاً

لعدد من المعايير، من بينها استخدام أموال سائلة لشراء تذاكر طيران وشراء تذاكر اتجاه واحد. إلا أن هذا النظام لم يعمل جيداً، وفشل في التعرف على مرتكبي هجمات الحادي عشر من سبتمبر.

أما الجيل الجديد من هذا النظام، فقد تم استخدامه من قِبل "إدارة أمن النقل" Transportation Security Administration, TSA، وقد تم تصميم هذا النظام لإضافة بيانات من داخل نظام النقل الجوي وخارجه، وذلك في إطار عملية تقييم التهديد المحتمل.

وتشمل تلك البيانات السجلات الحكومية والتجارية المتاحة للحكومة في إطار قانون مكافحة الإرهاب وأرقام الحسابات ومعلومات أخرى. ويتم تصنيف الركاب وفقاً لثلاثة ألوان. فمن يحصل على اللون الأخضر يُسمح له بالمرور، ومن يحصل على اللون الأصفر يخضع لعملية تدقيق ومن يحصل على اللون الأحمر يعتقل. ولم تنته خطة الحكومة عند ركاب الطائرات، بل امتدت إلى الركاب والعاملين في وسائل النقل الأخرى مثل السكك الحديدية ومترو الأنفاق، وسيارات النقل وغيرها من وسائل الاتصال.[134]

أحداث الحادي عشر من سبتمبر وإعادة بعث دور الدولة: مكافحة الإرهاب من منظور السياسة المقارنة

شهدت الولايات المتحدة محاولات متعددة لإعادة إحياء دور الدولة من خلال سياسات وقوانين مكافحة الإرهاب منذ هجمات الحادي عشر من سبتمبر تمثلت بشكل واضح في التأثيرات التي نالت قطاعات متعددة. وهناك عديد من القضايا التي ستبقى موضوعاً لخلاف داخل الولايات المتحدة وغيرها من الدول في عالم ما بعد الحادي عشر من سبتمبر، والذي شهد تصاعداً في دور الدولة. ومن بين تلك القضايا تزايد سلطة الدولة في مراقبة الأفراد والجماعات وطلب أرقام الحسابات والوثائق واعتقال الأفراد والقيام بعمليات تصنيف عرقي.

وقد جعلت هذه الإجراءات بعض الدارسين يعتبرون أن الديمقراطية اليوم أكثر هشاشة عما كانت عليه، وأنه لابد من اتخاذ إجراءات تصحيحية، وإلا فستحدث اضطرابات، وأن الأنظمة الديمقراطية كالموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لا تتمسك بالمثاليات الديمقراطية التي ترفعها، وأن هذه المثاليات قد تكون موجودة في بعض الدول الديمقراطية في الشرق مثل الهند بشكل أفضل على الرغم مما تعانيه من مشكلات عرقية.[135]

غير أنه لابد من الإشارة إلى أن الرد على هجمات الحادي عشر من سبتمبر من الناحيتين القانونية والسياسية لم يكن ظاهرة أمريكية خالصة، حيث كان هناك صعود لدور الدولة حول العالم، وهو ما ظهر من خلال سن تشريعات وسياسات مكافحة الإرهاب وتنفيذها في ضوء هجمات الحادي عشر من سبتمبر. وقد أخذت ردود الفعل تلك أشكالاً مختلفة في دول متعددة.[136] وكانت هناك سمة أساسية تجمع ما بين تلك الإجراءات في عديد من الدول تتمثل في إعادة التأكيد على دور الدول، ومد نطاق قوة الدولة وسلطاتها باسم الأمن القومي ومكافحة الإرهاب، وهي الإجراءات التي أثارت أشكالاً متعددة من المعارضة. وسوف يتم في ما يلي مناقشة قضية صعود دور الدولة في دولتين تفتخران بأن لهما تراثاً ومبادئ ديمقراطية وهما:

- المملكة المتحدة، التي كان لها تاريخ طويل في مجال مكافحة الإرهاب.
- أستراليا، التي لم يكن لها أي تاريخ مهم في ما يتعلق بالإرهاب أو جهود مكافحة الإرهاب، ولكنها طبقت قواعد جديدة في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر.

كانت هناك أمور مشتركة في ردود فعل كل من الدولتين؛ ففي البداية تحركت كل دولة منهما بسرعة لتقوية قدرتها على التحقيق مع من يُشتبه بقيامهم بأعمال إرهابية واحتجازهم وتوجيه الاتهامات لهم، وسن تشريعات مكافحة الإرهاب أو تعديلها، وهي الإجراءات التي لاقت معارضة سياسية محلية كانت الحكومات تتجنبها من خلال التبني

السريع لقوانين جديدة، أو تعزيز القوانين الموجودة في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر.

سعت كل من الدولتين إلى التوسع في تعريف النشاطات المعادية للدولة (الإرهابية أو بتهمة الخيانة)، وتخفيف متطلبات الاعتقال لعدد كبير من المشتبه بهم، وتوسيع الرقابة على الاتصالات الهاتفية والبريد الإلكتروني، وإحكام القيود على تمويل الإرهابيين من خلال الجمعيات الخيرية، واعتقال الإرهابيين المشتبه بهم أو المعارضين السياسيين، وتقوية إجراءات تفتيش الركاب القادمين عبر مختلف وسائل المواصلات، وتقوية الرقابة على الجماعات التي يُشتبه بأنها إرهابية، وكذلك جماعات المعارضة، وتم توجيه تهمة "التحريض على الفتنة والعصيان" للمشتبه بهم، وذلك عقب فترة طويلة من تضييق توجيه هذه التهمة في الممارسة العملية.

وأخيراً، فإن كلاً من الدولتين قد أعقبت الموجة الأولى بموجة ثانية جديدة من تشريعات مكافحة الإرهاب، تضيّق الخصوصية وتوسّع من نطاق قدرة الدولة على الوصول للمشتبه بهم، إلا أن هذه الموجة الثانية تسببت في قيام معارضة أقوى وأوسع وأفضل تنظيماً من المعارضة التي نشأت عقب الموجة الأولى، والتي اقتصرت على التشكيك في جدوى إجراءات مكافحة الإرهاب، مثلما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية.

أولاً: المملكة المتحدة

أشار الكاتب البريطاني بول ويلكينسون Paul Wilkinson بوضوح إلى التناقضات الممكنة بين الحريات المدنية وتشريعات مكافحة الإرهاب، حيث لاحظ أن الهدف الأول لأي استراتيجية لمكافحة الإرهاب يجب أن يتمثل في حماية الديمقراطية الليبرالية والحفاظ عليها. وهو هدف لا يقل في أهميته عن القضاء على الإرهاب والعنف السياسي. واعتبر أن هذا التوازن مهم في المملكة المتحدة كما هو مهم في الولايات المتحدة، وهو مهمة صعبة ومثيرة للجدل في كلا البلدين.[137]

كانت المملكة المتحدة تتخذ لفترة طويلة سياسات لمكافحة الإرهاب أكثر قسوة من تلك المطبقة في الولايات المتحدة ودول أخرى. ويرجع ذلك بصفة أساسية للحروب في شمال أيرلندا والعنف المنتشر في إنجلترا ومناطق أخرى من المملكة المتحدة. وكانت إجراءات مكافحة الإرهاب مؤقتة بطبيعتها. ولكن في عديد من الحالات تم تحويلها إلى قواعد دائمة بوساطة قانون الإرهاب الذي صدر عام 2000، أي قبل هجمات الحادي عشر من سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة الأمريكية. وفرض القانون المذكور حظراً على خمس وعشرين منظمة إرهابية، وأمدت الأجهزة الأمنية بسلطات التوقيف والبحث والاعتقال لمدد تصل إلى سبعة أيام، وعرفت هجمات إرهابية وهجمات إجرامية جديدة ذات صلة بالإرهاب، بما فيها التحريض على أعمال إرهابية، وتقديم تدريب لأغراض إرهابية في الداخل والخارج.[138]

وفي أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، قامت حكومة رئيس الوزراء توني بلير بتمرير تشريع جديد هو "قانون الأمن ومكافحة الإرهاب والجريمة لعام 2001"، وذلك بهدف التوسع في إجراءات مكافحة الإرهاب وملء الفجوات في القانون الموجود، على الأقل كما تتصورها الحكومة. وقد سمح قانون مكافحة الإرهاب للحكومة باعتقال مواطنين أجانب، ممن يُشتبه بتورطهم في أعمال إرهاب دولي، ولا يمكن إبعادهم بصورة فورية عن المملكة المتحدة، وهو ما سمح للحكومة عملياً باعتقال أجانب مقيمين على الأراضي البريطانية في سجون انفرادية لمدد طويلة، ما يعني تخلي المملكة المتحدة عن التزامها بعدم اعتقال الأفراد من دون محاكمة، وهو الالتزام الذي أخذته على عاتقها في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وهو ما أثار انتقادات واسعة ضد المملكة المتحدة في أوروبا وفي مختلف أنحاء العالم، وذلك على اعتبار أن المملكة المتحدة هي الدولة الأوروبية الوحيدة التي تخلت عن هذا المبدأ.

ويرى المدافعون عن القانون داخل المملكة المتحدة أن كثيراً من البنود التي تضمنها القانون ليست محل جدل، لكونها مجرد تحديث وملء للفجوات الموجودة في القانون السابق بهدف التعامل مع التقنيات الجديدة. أما الجمعيات البريطانية المدافعة عن الحريات

المدنية، فقد ذهبت إلى أن القانون قد ضاعف من التجاوزات التي تضمنها قانون مكافحة الإرهاب الذي صدر عام 2000، وزاد من سلطة الحكومة من دون وجود ضرورة لذلك، وتم وصفه بأنه التشريع البرلماني الأكثر قسوة الذي تم تمريره في وقت السلام خلال مدة تزيد على قرن، وذلك لما تتضمنه من اعتقال أشخاص، ليس لما فعلوه بالفعل، ولكن لما يشك خبراء الاستخبارات في إمكانية أن يفعلوه.

وفي اليوم التالي مباشرة بعد تمرير القانون، تم اعتقال عشرة أجانب من منازلهم واقتيدوا إلى السجن، وتضاعف هذا الرقم في الشهور والسنوات التالية، ومُنعت الصحافة البريطانية من التعرف على أسماء المعتقلين، ولم يتم إعطاء ضمان إلى أي منهم بتقديمه للمحاكمة.

ثانياً: أستراليا

لم يكن لدى أستراليا خبرة بالإرهاب قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، على العكس من المملكة المتحدة. ومن ثم، لم يكن هناك قانون يتعامل مع تلك القضية، ولكن دور الدولة الأسترالية ازداد حتى من دون صدور تشريع حول الإرهاب، وهو ما تمكن ملاحظته من التجسس على الهواتف وعلى البريد الإلكتروني للمواطنين الأستراليين.

وكان رد الفعل العاجل من جانب الدولة الأسترالية على أحداث الحادي عشر من سبتمبر هو تشديد الرقابة على المشتبه بكونهم إرهابيين، وتقديم مجموعة من التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب في البرلمان الأسترالي، وذلك بهدف تقوية سلطات مكافحة الإرهاب التي خولت سلطات إضافية للمحامي العام الفيدرالي في أستراليا.

وتمثلت وجهة نظر الحكومة الأسترالية، والمعبر عنها من خلال محامٍ عام تمت تقوية دوره من خلال قوانين جديدة في أن المجتمع مستعد للقيام بعدد من التضحيات المتواضعة في مجال حقوق الإنسان والحريات المدنية من أجل إعطاء الحكومة الأدوات التي تؤكد للجماهير أنه تتم حمايتهم بالشكل الملائم.[139]

وعلى الرغم من ثقة المحامي العام بأن هذه الإجراءات سيتم تمريرها، فإن معارضة تلك الإجراءات كانت سريعة وواسعة. وقد أثار المعارضون نطاقاً واسعاً من الآراء السياسية والقانونية. ومن بين الحجج التي ساقها المعارضون أن إصدار تشريع جديد لم يكن ضرورياً ولم يكن ملائماً للتهديدات الإرهابية الموجهة لأستراليا. وكما قال رئيس إحدى كبرى جمعيات الحريات المدنية في أستراليا فإن «تشريعات مكافحة الإرهاب مبنية على أن الإرهاب هو نوع جديد من الجريمة الإنسانية له خواص معينة. وفي الواقع، فإن الإرهاب هو مجرد اسم من أسماء النشاط الإجرامي الخطير، وما يميز العمل الإرهابي عن أي عمل إجرامي آخر هو نطاقه ودوافعه السياسية. ويقدم القانون الحالي عقوبات ثقيلة على جرائم لم يثبت ارتكابها تتعلق بالنشاطات التي يُعتقد أنها نشاطات إرهابية، خاصة في ما يتعلق بالقتل والتآمر للقتل».[140]

وقد نجح المعارضون في إجبار الحكومة على إجراء تعديلات على مشروع القانون قبل إمراره. وعلى سبيل المثال، فإن التعريف الواسع جداً لمصطلح "العمل الإرهابي" في المشروع المبدئي الذي قدمته الحكومة تم تضييقه لكي يتطلب بعض عناصر التخويف أو الإكراه العمدي. كما أن قيام الحكومة بعكس المبدأ التقليدي الذي يفترض أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وطلبها من المعتقلين أن يثبتوا أنهم ليسوا إرهابيين تم التراجع عنه بعد موجة انتقادات حادة من جانب منظمات الحريات المدنية التي هاجمت التشريع الجديد، واعتبرت أنه يفوق في شدته قانون مكافحة الإرهاب الذي صدر في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا في عام 2001.[141]

خلاصة

تضمن هذا الفصل دراسة حالة بغرض اختبار المقولة الأساسية للدراسة، والتي ترى أن أزمات الأمن القومي تؤدي إلى تصادم بين متطلبات الأمن والممارسة الديمقراطية. وتقوم النظم السياسية، الديمقراطية وغير الديمقراطية، خلال أوقات الأزمات، بإعطاء الأولوية لمتطلبات الأمن القومي على حساب مبادئ الحكم الديمقراطي، مما يؤدي إلى

تأثيرات سلبية في مبادئ الديمقراطية مثل التوازن بين السلطات وحماية حقوق الإنسان والحريات المدنية للمواطنين والمقيمين.

وقد توصل الباحث في الفصل الثالث من خلال دراسة التجربة الأمريكية في هذا الصدد إلى أن من الصعب إيجاد توافق بين حكم القانون والسلطات الاستثنائية التي تمنحها السلطة التنفيذية لنفسها في أوقات الأزمات، فغالباً ما تكون القرارات براغماتية ومسيسة بالشكل الذي تريده السلطة التنفيذية إلى حد كبير. وقد أدت حقيقة تركز سلطة المبادأة في نطاق الأمن القومي، وتركز نطاق الخبرة في مجال الأمن القومي في الفرع التنفيذي للحكومة، بالإضافة إلى المسألة الخلافية المتعلقة بأن الرئيس له سلطة مطلقة في مجال السياسة الخارجية (وهو الأمر الذي له تأثير في سياسة الأمن القومي) إلى إثارة انتقادات واسعة داخل الولايات المتحدة حول ضعف القابلية للمساءلة في ما يتعلق بالقرارات ذات الصلة بالأمن القومي، سواء في ما يتعلق بعملية صنع تلك القرارات أو بالنتائج التي تترتب على تطبيقها، وبخاصة عندما تُصنع السياسات بوساطة مسؤولين معينين وليسوا منتخبين، ممن يمكن في بعض الحالات أن يتصرفوا من دون إحاطة الرئيس بما يفعلون، مما أدى إلى قيام الكونجرس بمحاولات متعددة لتقييد المبادرات الرئاسية.

كما اتضح من دراسة التجربة الأمريكية صدق المقولات الفرعية للدراسة، حيث تتيح آليات الرقابة والتوازن بين السلطات الموجودة في النظم الديمقراطية العودة السريعة إلى مبادئ الحكم الديمقراطي بمجرد انتهاء الأزمة التي يتعرض لها الأمن القومي، وهو ما لا يحدث في النظم غير الديمقراطية. فقد توصلت دراسة التجربة الأمريكية في هذا الشأن إلى خضوع السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية وعلى رأسها الرئيس الأمريكي مع مرور الوقت إلى مراجعة تشريعية وقضائية، وهو ما يرجع بصفة أساسية إلى تراجع نسبة الدعم الشعبي لمنح سلطات استثنائية للسلطة التنفيذية تدريجياً عبر التاريخ الأمريكي.

وعلى الرغم مما تم إيضاحه من استمرار قيام السلطة التنفيذية بأخذ زمام المبادرة في ما يتعلق بقضايا الأمن القومي، وبخاصة في أوقات الأزمات، فقد وجد الرؤساء الأمريكيون أنهم يحتاجون عملياً إلى نصيحة الهيئة التشريعية ورضاها. فقد أثبتت التجربة أن أفضل

القرارات المتخذة هي التي تشترك فيها السلطتان التشريعية والتنفيذية في عملية صنع القرار، وأن الإجراءات الانفرادية من جانب السلطة التنفيذية التي تتجنب التشاور مع الكونجرس في عملية صنع القرار يجري تحديها بالشكل الذي يؤدي في النهاية إلى تأثيرات سلبية فيها وفي الإدارة ذاتها، وذلك على العكس من السياسات التي تتخذ عقب مفاوضات مبكرة وحلول وسطى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبالنسبة إلى السياسات والقوانين التي أصدرتها الإدارة الأمريكية في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، فقد كان أهم ما تضمنته الموجة الأولى من تلك السياسات والقوانين "قانون مكافحة الإرهاب"، والقرارات التنفيذية التي اتخذتها المؤسسة التنفيذية مستغلة في ذلك ما يُعرف بسلطات صنع القرار في وقت الطوارئ، والذي يسمح بصدور القرار ثم تنفيذه فوراً، وإنشاء لجنة تنسيق سياسات مكافحة الإرهاب. أما الموجة الثانية من القوانين والسياسات التي تم اتخاذها في إطار الموجة الثانية لمكافحة الإرهاب، فتضمنت قانون زيادة الأمن الداخلي لعام 2003، بالإضافة إلى نظام "مراقبة وسائل النقل باستخدام الحاسب الآلي". كما كان لأحداث الحادي عشر من سبتمبر تأثير كبير في إعادة بعث دور الدولة؛ أي زيادة هذا الدور في الدول الديمقراطية الرأسمالية التي عُرف عنها محاولة تقليص دور الدولة إلى أقصى حد، وهو ما اتضح للباحث من خلال مقارنة التجربة الأمريكية بتجارب دول ديمقراطية أخرى مثل المملكة المتحدة.

لقد أوضحت التجربة الأمريكية التي تمت دراستها أن دواعي الأمن القومي قد تؤدي في أوقات الأزمات إلى اتخاذ السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية لإجراءات استثنائية قد يتنافى بعضها مع نمط الحياة الديمقراطي المعروف عن الولايات المتحدة الأمريكية. ولكن هذه الإجراءات الاستثنائية يتم الرجوع عنها عندما يستعاد السلام وتعود الأمور إلى طبيعتها. وتساعد البنية المؤسسية القوية الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى التداول المتكرر للسلطة بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي على الإسراع في عملية المراجعة لتلك الإجراءات الاستثنائية، وعلى عودة الحياة الديمقراطية إلى طبيعتها.

خاتمة

تمثلت الإشكالية البحثية في تحديد: إلى أي مدى يمكن تحقيق المواءمة بين ضرورات الأمن القومي والممارسة الديمقراطية، وبخاصة في حالات الأزمات التي يتعرض لها الأمن القومي في بلد ما؛ كاندلاع حرب على سبيل المثال. وقد تمت دراسة حالة التجربة الأمريكية من خلال استعراض نبذة تاريخية حول هذا الموضوع، مع التركيز على سياسة الأمن القومي الأمريكي في أعقاب واحدة من أعنف الأزمات التي شهدها التاريخ الأمريكي، والمتمثلة في أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001.

وانطلق الباحث من مقولة أساسية، أثبتت الدراسة صدقيتها، وهي أن أزمات الأمن القومي تؤدي إلى تصادم بين متطلبات الأمن والممارسة الديمقراطية؛ فقد أوضح استعراض التجربة الأمريكية أن النظام السياسي الأمريكي، على الرغم من كونه نظاماً ديمقراطياً، فقد قام بإعطاء الأولوية لمتطلبات الأمن القومي على حساب مبادئ الحكم الديمقراطي، مما أدى إلى تأثيرات سلبية في حقوق الإنسان والحريات المدنية للمواطنين والمقيمين، وهو ما تكرر مرات عديدة أثناء أزمات الأمن القومي التي شهدها التاريخ الأمريكي. لكن آليات الرقابة والتوازن بين السلطات وتداول السلطة الموجودة في النظم الديمقراطية قد ساعدت على العودة السريعة إلى مبادئ الحكم الديمقراطي بمجرد انتهاء الأزمة التي تعرض لها الأمن القومي.

لقد كان للتاريخ الأمريكي تأثيرات واضحة في خصائص الطابع القومي، كما أثرت الثقافة الأمريكية في مسار التجربة الديمقراطية من خلال تأثيرها في نمط الممارسة الديمقراطية وأسلوب ممارسة النخبة السياسية للعمل السياسي بها، مما انعكس على الشكل الدستوري والقانوني القائم.

وقد استعرض الكتاب نبذة تاريخية حول تطور دراسة قضية العلاقة بين الأمن القومي والممارسة الديمقراطية في الأدب الأكاديمي في أوروبا منذ بداية السبعينيات من

القرن العشرين، واستمرار النقاش حول تلك القضية في الدول الديمقراطية الحديثة، حيث توصل الباحث إلى عدم وجود تعريفات واضحة لأمن الدولة والاعتبارات الأمنية؛ فمثل هذه المصطلحات أُعطيت معاني واسعة من أجل تجنب القيود القانونية على حرية تصرف صانعي القرار في أوقات الاضطرابات والأزمات، حيث اعتبر المؤيدون لتوسيع سلطات التنفيذيين في أوقات الأزمات أن هذا التوسيع يرجع إلى مبدأ الضرورة، حيث تعطى الوكالة التنفيذية المفوضة أو القائد العسكري حرية تصرف واسعة للتكيف مع الظروف والمتغيرات. ومن ثم، فقد تم اقتراح معيار لمراجعة السلطات الاستثنائية للتنفيذيين وفقاً للمصلحة التي تتم حمايتها، وكثافة الخطر، ومدى إلحاح الخطر، بما يجعل من المراجعة الخارجية القضائية والعامة للاعتبارات الأمنية أمراً ممكناً.

كما استعرض الكتاب قضية مهمة، وهي العلاقة بين الديمقراطية والسلام الدولي، من خلال دراسة دور القانون الدولي والأمم المتحدة في تعريف السلام الدولي ضمن مراحله الثلاث: حفظ السلام وصنع السلام وبناء السلام الدولي وتطويره، وعرض مدى تطبيق هذا التعريف أو سوء تطبيقه على أرض الواقع الدولي. كما تم تحليل المقولة الأساسية لنظرية "السلام الديمقراطي"، والتي تذهب إلى أن الحروب بين النظم الديمقراطية تكاد تكون منعدمة، وأنه على الرغم من إمكانية تعرض النظم الديمقراطية للعنف مثل النظُم غير الديمقراطية بسبب تعارض المصالح، فإنها قليلاً ما توظف الحرب لإنجاز هذه المصالح، ومن ثم تقوم بتسوية الصراع سلمياً مع الديمقراطيات الأخرى.

وعلى الرغم من أن التاريخ شهد حروباً بين دول ديمقراطية، فإن هناك أسباباً قوية تدفع الدول الديمقراطية لعدم محاربة بعضها بعضاً؛ فمعايير التوفيق والتعاون تسبق العنف بينها، وعمليات التعبئة السياسية الديمقراطية تضع عراقيل مؤسسية كثيرة تمنع قادة هذه الدول من ممارسة العنف، ويعد الرأي العام في الدول الديمقراطية قوة مهمة تدفع نحو السلام الدولي، كما أن إنشاء اتحاد سلمي بين الدول الديمقراطية يحد من إمكانية حدوث حروب في ما بينها، وتساهم الروح التجارية والمصالح المشتركة في التوصل إلى

سلام بين الدول الديمقراطية. ومن ثم، تناول الكتاب عملية التحول الديمقراطي في الدول النامية خلال العقود الأخيرة والعوامل الداخلية والخارجية التي ساعدت على إحداث تقدم في هذه العملية.

وقد ركز الكتاب على التجربة الأمريكية في مجال المواءمة بين قرارات الأمن القومي والممارسة الديمقراطية في أوقات الأزمات، من خلال الإشارة إلى البعد المؤسسي، وذلك بتعريف سياسة الأمن القومي وأبعادها والعوامل المؤثرة فيها في النظام السياسي الأمريكي، والمؤسسات المسؤولة عن صنع القرار في مجال الأمن القومي في الولايات المتحدة، والسلطات التي يُخولها الدستور لكل من تلك المؤسسات، وهيكل صنع القرار في تلك المؤسسات. كما تمت الإشارة إلى البعد التاريخي، وذلك باستعراض خلفية التجربة الأمريكية في مجال المواءمة بين دواعي الأمن القومي والممارسة الديمقراطية، فالأزمات الخطيرة التي تعرض لها الأمن القومي الأمريكي كالحربين العالميتين الأولى والثانية، على سبيل المثال، أدت إلى حدوث انتهاكات للمبادئ الديمقراطية وحقوق وحريات المواطنين الأمريكيين، كما تركز صنع قرار الأمن القومي خلال فترات الأزمات في يد السلطة التنفيذية من خلال صدور قرارات تنفيذية للمسؤولين الأمريكيين من دون الحصول على موافقة الكونجرس.

وتمت مناقشة أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 بالتفصيل، بوصفها حالة دراسية لواحدة من أخطر أزمات الأمن القومي في التاريخ الأمريكي، فقد أثرت هذه الأحداث في مفهوم الأمن القومي الأمريكي واستراتيجيته، وذلك من خلال إعادة تعريف كل من جغرافية الأمن القومي، والصلة بين المبادئ والقوة، وهيكل الأمن الدولي، والتعددية، وتهديدات الأمن القومي بأخذ البعد الزمني في الاعتبار.

وتناول الكتاب أيضاً أسلوب الممارسة الفعلية لعملية صنع سياسة الأمن القومي في فترة ما بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، حيث تم استعراض التفاعلات بين الأجهزة المسؤولة عن الأمن القومي الأمريكي وتأثيراتها في صنع سياسة الأمن القومي،

حيث أوضحت تلك التفاعلات عدداً من النقاط المهمة التي نبتت جذورها قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، والتي كان لها تأثير كبير في صنع سياسة الأمن القومي للولايات المتحدة. ومن أهم تلك النقاط: النفوذ الكبير لفريق الحملة الانتخابية لبوش، والتنافس بين وزارتي الدفاع والخارجية، وضعف الدور الفعلي لوظيفة مستشار الأمن القومي، ووجود ثغرات في نظام الأمن القومي ساهمت في عدد من الأخطاء التي ترتبت عليها أحداث الحادي عشر من سبتمبر.

كما تناولت الدراسة السياسات والقوانين الأمريكية من أجل مكافحة الإرهاب في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، حيث شنت إدارة الرئيس جورج بوش الابن ما أسمته الحرب على الإرهاب، والتي أصبحت مكوناً رئيسياً في الاستراتيجية العالمية الأمريكية عموماً، وإزاء منطقة الشرق الأوسط خصوصاً. وأعد مجلس الأمن القومي استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة لعام 2002، وتضمنت هذه الاستراتيجية تغييراً أساسياً في استراتيجية الأمن القومي، وذلك بدعوة الولايات المتحدة للتصرف بطريقة استباقية لمواجهة التهديدات البازغة قبل أن تتشكل بشكل تام.

وقد مرت سياسات وقوانين مكافحة الإرهاب بموجتين أساسيتين؛ شملت الموجة الأولى إصدار "قانون مكافحة الإرهاب"، والذي وسّع من الإجراءات المتعلقة بمواجهة الإرهاب لتكون قادرة على مواجهة جرائم الإرهاب المحلي التي يمكن من خلالها لوكالات تطبيق القانون أن تقوم بكثير من إجراءات الرقابة والتفتيش ضد أفراد ومنظمات داخل الولايات المتحدة. وقد تم الاستنتاج بأنه على الرغم من أن بعض البنود التي يتضمنها قانون مكافحة الإرهاب قد تكون مبررة، مثل مكافحة غسل الأموال، والتخلص من الحواجز المؤسسية التي كانت تعوق تبادل المعلومات بين وكالات تطبيق القانون والاستخبارات، وتحسين إجراءات منح التأشيرات، فإنه في عديد من الأمور الأخرى، كان يعكس مبالغة في ردود الأفعال شبيهة بما كان يحدث في التاريخ الأمريكي، كإلغاء القيود والمراجعة القضائية التي كانت مفروضة على سلطات التحقيق، كما ضاعف

القانون من سلطات مكتب التحقيقات الفيدرالي، ووكالة المخابرات المركزية الأمريكية داخل الولايات المتحدة الأمريكية. كما استخدمت المؤسسة التنفيذية ما يُعرف بسلطات صنع القرار في وقت الطوارئ، وهي السلطات التي تسمح بصدور القرار ثم بتنفيذه فوراً، أي من دون الانتظار حتى تنتهي المدة القانونية المتعارف عليها بين تاريخ نشر القرار رسمياً وتاريخ تنفيذه، والتي تتيح الاطلاع والاعتراض. كما تم إنشاء لجنة تنسيق سياسات مكافحة الإرهاب، لتدمير الشبكات التي تمول العمليات الإرهابية، وتعقب تمويل الإرهاب، والعمل مع المجتمع الدولي من أجل إحباط محاولة الإرهابيين للحصول على أموال تساعدهم في البقاء ومواصلة نشاطاتهم.

أما الموجة الثانية فتمت في الأعوام 2002، و2003، و2004، ومثلت الخطوات التالية في الخطط الحكومية للمراقبة والإشراف وإجراء المحاكمات، حيث تم تطبيق قانون مكافحة الإرهاب. ومن أهم القوانين والسياسات التي تم اتخاذها في إطار الموجة الثانية لمكافحة الإرهاب: قانون زيادة الأمن الداخلي لعام 2003، الذي هدف إلى إضعاف أو محو الرقابة المفروضة على تصرفات الحكومة في ما يتعلق باعتقال - أو التجسس والتنصت على - المشتبه بضلوعهم في نشاطات إرهابية، إلى الحد الذي يقنن تجريد الأمريكيين (بمن فيهم المولودون في الولايات المتحدة) من جنسيتهم الأمريكية في حالة تقديمهم "دعماً مادياً" لجماعات إرهابية، في الوقت الذي يتوسع فيه القانون في تعريف الجماعات الإرهابية ومفهوم الدعم المادي لها. كما تضمنت الموجة الثانية تحديث نظام "مراقبة وسائل النقل باستخدام الحاسب الآلي"، لتحقيق أكبر قدر ممكن من الاستفادة من السجلات الحكومية والخاصة بهدف التحقيق والتقييم لإمكانية حدوث عمليات إرهابية يقوم بها واحد أو مجموعة من المسافرين والعاملين في مجال النقل الجوي. وامتدت خطة الحكومة إلى الركاب والعاملين في وسائل النقل الأخرى مثل السكك الحديدية ومترو الأنفاق، وسيارات النقل وغيرها من وسائل الاتصال. وقد اعتبر مسؤولون حكوميون أن هذا النظام هو الأداة الأكثر أهمية في الإجراءات الأمنية.

ومن خلال تحليل ما تضمنته السياسات والقوانين السابق ذكرها، يمكن الاستنتاج بأن الولايات المتحدة شهدت في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001 محاولات عديدة لإعادة إحياء دور الدولة من خلال سياسات مكافحة الإرهاب وقوانينها التي نالت قطاعات متعددة. وتزايدت سلطة الدولة في مراقبة الأفراد والجماعات وطلب أرقام الحسابات والوثائق واعتقال الأفراد والقيام بعمليات تصنيف عرقي، وغيرها من الإجراءات التي تتنافى مع طبيعة النظام الديمقراطي الأمريكي. وقد تناقص حجم تلك الإجراءات الاستثنائية ووتيرتها بشكل تدريجي بسبب آليات الرقابة والتوازن بين السلطات وتداول السلطة الموجودة في النظام السياسي الديمقراطي.

وقد شهدت دول ديمقراطية أخرى في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر صعوداً مماثلاً لدور الدولة مثل المملكة المتحدة وأستراليا. وقد تمت الإشارة بشكل موجز إلى قيام هاتين الدولتين بسن تشريعات وسياسات لمكافحة الإرهاب وتنفيذها انطوت على توسيع نطاق قوة الدولة وسلطاتها باسم الأمن القومي ومكافحة الإرهاب، وهي الإجراءات التي أثارت أشكالاً متعددة من المعارضة داخل كل من الدولتين. ويفتح ذلك الباب لإجراء دراسات أخرى حول هذا الموضوع في أي من هاتين الدولتين، أو غيرهما من الدول الديمقراطية الأخرى، أو من خلال المقارنة بين تجارب دولتين ديمقراطيتين أو أكثر في مجال المواءمة بين متطلبات الأمن القومي والممارسة الديمقراطية.

الهوامش

1. انظر:

Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W.W. Norton, 2003).

2. محمد صفي الدين خربوش، «التحول نحو الديمقراطية وتعزيز الأمن القومي العربي»، في عبدالمنعم المشاط (محرر)، **الأمن القومي العربي: أبعاده ومتطلباته** (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، 1993)، ص 461-486.

3. مورتون هالبيرين وجوزيف سيجل ومايكل ونستن، **مزايا الديمقراطية كيف تعزز الديمقراطيات الرخاء والسلام**، ترجمة محمود سيد أحمد (القاهرة: نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، 2009)، ص 93-134.

4. هالة أبو بكر سعودي، **السياسة الأمريكية تجاه الصراع العربي الإسرائيلي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه 4، 1986)، ص 16.

5. كمال المنوفي، **النظم السياسية المقارنة** (الكويت: جامعة الكويت، 1985)، ص 61.

6. مصطفى علوي، «ملاحظات حول مفهوم الأمن»، **مجلة النهضة**، العدد 5 (القاهرة: أكتوبر 2000)، ص 123-130.

7. من بين تلك الدراسات: عدلي حسن سعيد، **الأمن القومي العربي واستراتيجية تحقيقه** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977)؛ ومحمود محمد خليل، **الأمن القومي العربي المصري وحرب أكتوبر**، رسالة دكتوراه غير منشورة، القاهرة: أكاديمية ناصر العسكرية العليا، 1985.

8. من بين تلك الدراسات، دراسة أحمد فؤاد رسلان، **مفهوم الأمن القومي دراسة في النظرية السياسية مع تطبيق ميداني على المجتمع المصري**، رسالة ماجستير غير منشورة، القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1977. وتضمنت هذه الدراسة تحليلاً نظرياً لمفهوم الأمن القومي، وعرضاً للإطار الهيكلي للمفهوم (اقتصادي، وأنثروبولوجي، وسيكولوجي، وفلسفي) وسياسة الأمن القومي، وجزءاً تطبيقياً عن الأمن القومي المصري. وتعرف هذه الدراسة الأمن القومي بأنه «حماية القيم الداخلية من التهديد الخارجي، وحفظ كيان الدولة وحقها في البقاء مستندة في ذلك على أسس اقتصادية وحد أدنى من التآلف الأنثروبولوجي وخلفية حضارية قائمة على بناء هرمي للقيم، تبرز القيمة العليا السياسية، والتي تستتر خلفها المصلحة القومية للدولة، كهدف أعلى يعمل من

خلال الإطار النفسـي الذي يميز الجماعة، والإطار الاستراتيجي الدولي الذي يميز الصـراع الـدولي المعاصـر».

9. انظر على سبيل المثال: علي الصاوي، **الأبعاد الداخليـة لمفهـوم الأمـن القـومي المصـري مـن 1974-1981**، رسالة ماجستير غير منشورة. القاهرة: جامعة القـاهرة، كليـة الاقتصـاد والعلـوم السياسـية، 1988؛ وكذلك: عبدالمنعم المشاط (محرر)، مرجع سابق.

10. مصطفى علوي، «الأمن والتنمية في النظرية والتطبيـق»، **مجلـة النهضـة**، العـدد 6 (القـاهرة: أكتـوبر 2000)، ص 81-95.

11. محمد صفي الدين خربوش، مرجع سابق، ص 461-486.

12. من بين تلك الدراسات: سمير خيري، **نظرية الأمن القومي العـربي** (بغـداد: دار القادسـية للطباعـة، 1983)؛ وحامد ربيع، **نظرية الأمن القـومي العـربي** (القـاهرة: دار الموقـف العـربي، 1984)؛ و أمـين هويدي، **الأمن العربي المستباح** (القاهرة: دار الموقف العربي، 1982)؛ وعـدلي حسـن سـعيد، مرجـع سابق؛ وكذلك:

Abdul Monem M. Al-Mashat, *National Security in the Third World* (Boulder: Westview Press, 1984).

وانظر أيضاً دراسة نقدية لهذا التراث في جهاد عودة، «نظرية الأمن القـومي العـربي»، **المسـتقبل العربي**، العدد 78 (أغسطس 1985)، ص 158-166.

13. يستخدم بعض الباحثين تعبير الأمن الخارجي للدلالة على الأمن الوطني. انظـر: ثـامر كامـل محمـد، **دراسة في الأمن الخارجي العراقي** (بغداد: منشورات وزارة الثقافة والإعلام، 1985).

14. يرى علي الدين هلال أن المنهج الذي ينطلق من تحديد مفهوم الأمن القومي من منطلق الأمة الواحدة هو منهج صحيح علمياً وسليم قومياً، إلا أنه يمثل قفزة كبيرة على الواقع الذي تعيشه البلاد العربيـة، ويجعل من القضايا المثارة أملاً بعيد المنال منفصلاً عـن السياسـات العربيـة الراهنـة، وذلـك بسـبب الاختلاف بين النظم العربية في إدراك الأخطار والتهديدات والتحديات، والتفاوت الطبقي بين بـلاد اليسـر وبلاد العسـر في العالم العربي، وتزايد النزاعات الإقليميـة الجزئيـة في داخـل المنطقـة العربيـة. انظر علي الدين هلال، «الأمن القومي العربي دراسة في الأصول»، **شـؤون عربيـة**، العـدد 25 (ينـاير 1984)، ص 6-21.

15. انظر:

Avner Yaniv (ed.), *National Security and Democracy in Israel* (London: Lynne Rienner Publishers, 1992).

16. انظر:

Menachem Hofnung, *Democracy, Law And National Security in Israel* (Sydney: Dartmouth, 1996).

17. انظر:

Christopher dandeker, "National Security and Democracy: The United Kingdom Experience," *Armed Forces and Society* vol. 20, no.3 (Spring 1994): 353-374.

18. انظر:

Michel Louis Martin, "National Security and Democracy: the Dilemma form a French Perspective," *Armed Forces and Society* vol. 20, no.3 (Spring 1994): 395-421.

19. انظر:

Frank N. Trager and Frank L. Simone, "An Introduction to the Study of National Security," in Frank Tager and Phillip S. Krorenberg (ed.), *National Security and American Society: Theory, Process and Policy* (Lawrence, Kansas: University of Kansas Press, 1973).

20. انظر:

Charles E. Walcott and Karen M. Hult, *Governing the White House* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1995).

21. انظر:

William W. Newmann, *Managing National Security Policy The President and the Process* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003).

22. انظر:

David R. Segal, "National Security and Democracy in the UnitedStates," *Armed Forces and Society* vol. 20, no.3 (Spring 1994): 375-393.

23. انظر:

Heidi Boghosian, *Spying on Democracy Government Surveillance, Corporate Power, and Public Resistance* (San Francisco: City Lights Publishers, 2013).

24. انظر:

Silvina M. Romano, *Liberal Democracy and National Security: Continuities in the Bush and Obama Administrations, Critical Sociology*, vol. 38, no. 2 (2012): 159-178.

25. انظر:

Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power* (New York: Basic Books, 2012).

26. انظر:

Stanley Allen Renshon, *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine* (London: Routledge, 2010).

27. انظر:

Richard Nere, "Democracy Promotion and the U.S. National Security Strategy: U.S. National Interest, U.S. Primacy, and Coercion," *Strategic Insights* vol. VIII, no., 3 (August 2009).

28. انظر:

Leslie H. Gelb, "The Elusive Obama Doctrine," *The National Interest* no. 121 (September-October 2012).

الفصل الأول

1. عبد الإله بلقزيز، **الأمن القومي العربي** (القاهرة: الهيئة المصـرية العامة للكتاب)، 1989.

2. انظر:

Walter Lippman, *US Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston: Little Brown, 1943).

3. عبدالمنعم المشاط، «الإطار النظري للأمن القـومي العـربي»، في عبـدالمنعم المشـاط (محـرر)، مرجـع سابق، ص 14–17.

4. ابن منظور، **لسان العرب**، تحقيق عبدالله علي الكبير (القاهرة: دار المعارف، د.ت.)، ص140.

5. سورة قريش، الآيتان 3–4.

6. انظر:

George Sehwar Zenberger, *Power Politics: A Study of World of Society* (London: Stevens & Sons Limited, 1964).

7. انظر:

Anthlny Giddens, "Nation States and Violence," in Walter W. Powel and Richard Robbins (eds.), *Conflict and Consensus* (New York: The Free Press, 1984).

8. انظر:

Arnold Wolfers, *Discord and collaboration, Essays on International Politics* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1962), 150.

9. Frank Trager and Philip Kronenberg (eds.), op. cit., 35-36.

10. انظر:

Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (London: Wild Field and Nicholson, 1969), 46.

11. انظر:

McNamara, *The Essence of Security* (New York: Harper Press, 1966), 149.

12. انظر:

Barry Buzan, *People, States and Fear* (London: Wheatsheaf Books, Ltd., 1983), 6-10

13. انظر:

Keith Krause and Michael William (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (Mineapolis: University of Minnesota Press, 1987).

14. انظر:

Daniel J.Kaufman, Jeffrey S. Mctrick and Thomas J. Leney, *U.S. National Security: A Framework for Analysis* (Toronto: Lexington Books, 1985), 15.

15. محمود محمد خليل، **الأمن في الإسلام** (القاهرة: د.ن.، 2000)، ص 24.

16. جمال حمدان، **استراتيجية الاستعمار والتحرير** (القاهرة: دار الشروق، 1983)، ص 214.

17. محمد نصر مهنا، **الجغرافيا السياسية والسياسة الجغرافية** (أسيوط: جامعة أسيوط، 2007)، ص 79 – 87.

18. محمود محمد خليل، **الأمن في الإسلام**، مرجع سابق، ص 25.

19. حسام الدين جاد الرب، **الجغرافيا السياسية** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2009)، ص 216–218.

20. محمود محمد خليل، **الأمن في الإسلام**، مرجع سابق، ص 25.

21. إسماعيل صبري مقلد، **أصول العلاقات الدولية إطار عام** (أسيوط: جامعة أسيوط، 2007)، ص 114.

22. المرجع السابق، ص 210 – 212.

23. محمود محمد خليل، **الأمن في الإسلام**، مرجع سابق، ص 27.

24. إسماعيل صبري مقلد، مرجع سابق، ص 213.

25. المرجع السابق، ص 214 – 215.

26. محمود محمد خليل، **الأمن في الإسلام**، مرجع سابق، ص 27-28.

27. عبدالخبير محمود عطا، **الإعلام وقياس الرأي العام** (أسيوط: جامعة أسيوط، 2004)، ص 50-52.

28. فيكتور مارشيل ماركس، **الجاسوسية تتحكم بمصائر الشعوب** (بيروت: الدار المتحدة للنشر، د.ت.)، ص 27.

29. محمود محمد خليل، **الأمن في الإسلام**، مرجع سابق، ص 29.

30. المرجع السابق، ص 30.

31. مصطفى علوي، «ملاحظات حول مفهوم الأمن»، مرجع سابق، ص 123-124.

32. أمين ساعاتي، **الأمن القومي العربي** (القاهرة: المركز السعودي للدراسات الاستراتيجية، 1993).

33. حامد ربيع، **نظرية الأمن القومي العربي**، مرجع سابق.

34. مصطفى علوي، «ملاحظات حول مفهوم الأمن»، مرجع سابق، ص 125.

35. المرجع السابق، ص 124-125.

36. R. McNamara, op. cit.,149

37. مصطفى علوي، «ملاحظات حول مفهوم الأمن»، مرجع سابق، ص 125.

38. الطيب بوعزة، **نقد الليبرالية** (الرياض: مركز البحوث والدراسات – مجلة البيان، 2009).

39. انظر:

Benjamin Miller, "The Concept of Security: Should it be Redefined"? *The Journal of Strategic Studies* vol. 24, no. 2 (June 2001): 19-21.

40. Ibid.

41. علي الدين هلال، مرجع سابق، ص 12.

42. عدلي سعيد، مرجع سابق، ص 17.

43. علي الدين هلال، مرجع سابق، ص 13.

44. مصطفى علوي، «ملاحظات حول مفهوم الأمن»، مرجع سابق، ص 126.

45. محمود محمد خليل، **الأمن القومي العربي المصري وحرب أكتوبر**، مرجع سابق، ص 10-25.

46. انظر:

Philip P. Wieiner, *Dictionary of the History of Ideas* (New York: Charles Seribners Sons, 1973), 652.

47. انظر:

Jack Plano & Milton Greenberg (eds.), *The American Political Dictionary* (New York: Halt Rinehart and Winston Inc., 1967), 6.

48. بشأن التطبيقات المختلفة للديمقراطية، انظر: إكرام بدر الدين، **الديمقراطية الليبرالية ونماذجها التطبيقية** (بيروت: دار الجوهرة للطبع والنشر، 1986)، ص 36-50.

49. علي أحمد عبدالقادر، **مقدمة في النظرية السياسية** (القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1986)، ص 63.

50. انظر:

Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen and Unwin, 1950), 250.

51. انظر:

David Held, "From City States to a Cosmopolitan Order," in David Geld (ed.), *Prospects For Democracy* (Oxford: Blackwell Publishers, 1993), 15.

52. انظر:

Howard J.Wiarda, *Introduction to Comparative Politics* (Philadelphia: Harcourt College Publishers, 2000), 101.

53. Ibid.

54. عبدالمعز نصر، **في النظريات والنظم السياسية** (بيروت: دار النهضة العربية، 1972)، ص 163-164.

55. انظر:

Terry Karl and Philippe Schmitter, "What Democracy is and is not?" *Journal of Democracy* no.2 (Summer 1991): 73.

56. بطرس غالي ومحمود خيري عيسى، **المدخل في علم السياسة** (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1976)، ص 244-251.

57. منير محمود بدوي، **مبادئ العلوم السياسية** (أسيوط: جامعة أسيوط، 2003)، ص 131-137.

58. انظر:

David Held, "From City States to a cosmopolitan Order," in David Held (ed.), op. cit., 15.

59. لمزيد من التفاصيل حول تطبيق أو ممارسة الديمقراطية المباشرة في بعض المقاطعات السويسرية، انظر كتاب أحمد سويلم العمري، **السياسة والحكم في ضوء الدساتير المقارنة** (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، د.ت.)، ص 347-350.

60. جورج سباين، **تطور الفكر السياسي**، ترجمة حسن جلال العروسي، الكتاب الأول (القاهرة: دار المعارف، 1963)، ص 5-12.

61. حسن محمد سلامة السيد، **التحولات الديمقراطية وشرعية النظام السياسي في مصر 1981-1993**، رسالة ماجستير غير منشورة، القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1997، ص 17-20.

62. انظر:

George Sorenson, *Democracy and Democratization* (Boulder: Westview Press, 1993), 3.

63. عبدالحميد متولي، **المفصل في القانون الدستوري** (القاهرة: مطبعة دار نشر الثقافة، 1953)، ص 352.

64. ثروت بدوي، **النظم السياسية** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1975)، ص 201.

65. محمد طه بدوي، **أصول علم السياسة** (الإسكندرية: المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، 1967)، ص 370 - 374.

66. بطرس غالي ومحمود خيري عيسى، مرجع سابق، ص 446.

67. محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد (محرران)، **موسوعة العلوم السياسية** (الكويت: جامعة الكويت، 1994)، ص 517- 518.

68. منير محمود بدوي، مرجع سابق، ص 139- 140.

69. محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد (محرران)، مرجع سابق، ص 520-521.

70. منير محمود بدوي، مرجع سابق، ص 140 – 142.

71. كمال المنوفي، مرجع سابق، ص 216-217.

72. محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد (محرران)، مرجع سابق، ص 518-519.

73. المرجع السابق.

74. منير محمود بدوي، مرجع سابق، ص 142 – 144.

75. انظر:

Harold D. Lasswell, *National Security and Individual Freedom* (New York: McGraw-Hill, 1950).

76. ألكسيس دي توكفيل، **الديمقراطية في أمريكا**، ترجمة أمين مرسي قنديل (القاهرة: عالم الكتب، 2004)، ص 236.

77. مازن موفق هاشم، «لنتكلم في عناصر الديمقراطية»، انظر:

http://www.alrashad.org/issues/17/17-Hashem.htm

78. ألكسيس دي توكفيل، مرجع سابق، ص 232- 233.

79. منار الشوربجي، «المداخل الرئيسية لتحليل آليات عمل النظام الأمريكي»، في: **الإمبراطورية الأمريكية**، الجزء الأول (القاهرة: دار الشروق، 2001)، ص 179.

80. ألكسيس دي توكفيل، مرجع سابق، ص 229.

81. آلان نيفينز وهنري ستيل كوماجر، **موجز تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية**، ترجمة محمد بدر الدين خليل (القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1990)، ص 16.

82. وليد نويهض، **عصر الغلبة** (بيروت: مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، 1992)، ص 34.

83. ماهر حتحوت، «المسؤولون الأمريكيون، محاولة الرؤية خلال ظلمات الأزمة»، في: **الإمبراطورية الأمريكية**، الجزء الثاني (القاهرة: دار الشروق، 2002)، ص 51.

84. وليد نويهض، مرجع سابق، ص 36.

85. محمد قدري سعيد، «الحروب الأمريكية»، في: **الإمبراطورية الأمريكية**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 23.

86. حسين فوزي النجار، **أمريكا والعالم** (القاهرة، مكتبة مدبولي، 1995)، ص 139.

87. مفيد الديك (محرر)، **موجز تاريخ الولايات المتحدة** (واشنطن: مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، د.ت.)، ص 43-44.

88. المرجع السابق، ص 47.

89. المرجع السابق، ص 60.

90. مصطفى علوي، **السياسة الخارجية الأمريكية تجاه الاتحاد السوفييتي من 1953 إلى 1959**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1975، ص 15.

91. المرجع السابق، ص 18.

92. سمير مرقص، **الإمبراطورية الأمريكية ثلاثية: الثروة، الدين، القوة (من الحرب الأهلية إلى ما بعد 11 سبتمبر)** (القاهرة: مكتبة الشروق، 2003)، ص 15.

93. ألكسيس دي توكفيل، مرجع سابق، ص 256

94. المرجع السابق، ص 651.

95. المرجع السابق، ص 652- 653.

96. انظر:

Irving Kristol, *Neoconservatism The Autobiography of an Idea* (Chicago: Ivan R. Dee Publisher, 1999), 316-317.

97. منار الشوربجي، مرجع سابق، ص 175.

98. المرجع السابق، ص 177.

99. انظر:

Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy, Government in America* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1992), 79-81.

100. Ibid.

101. منار الشوربجي، مرجع سابق، ص 178.

102. انظر:

James Q. Wilson and John Dululio Jr., *American Government: The Essentials* (Boston: Houghton Mifflin Press, 1998), 29.

103. Ibid.

104. انظر:

Jean Reith Schroedel, "Legislative Leadership over Time," *Political Research Quarterly*, vol. 47, no. 2 (June 1994): 439-465.

105. منار الشوربجي، «المداخل الرئيسية لتحليل آليات عمل النظام الأمريكي»، مرجع سابق، ص 184-190.

106. المرجع السابق، ص 191-198.

107. انظر:

Allan Ciglar and Burdett Loomis, *Interest Group Politics* (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1995), 10.

108. Ibid., 11

109. منار الشوربجي، «المداخل الرئيسية لتحليل آليات عمل النظام الأمريكي»، مرجع سابق، ص 213.

110. ولاء البحيري، «إدارة الأزمة»، **مفاهيم**، العدد 38 (القاهرة: فبراير 2008)، ص 9.

111. حسن بكر، **إدارة الأزمات الدولية بين النظرية والتطبيق** (أسيوط: جامعة أسيوط، 2007)، ص 96.

112. محمد رشاد الحملاوي، «إدارة الأزمات»، سلسلة **محاضرات الإمارات**، العدد 4 (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 1997)، ص 5-10.

113. أحمد عامر، **مقدمة في إدارة الأزمات** (الإسماعيلية: جامعة قناة السويس، 1989)، ص 2-11.

114. انظر:

Saad Eddin Ibrahim, "Crisis, Elites, and Democratization in Arab World," *Middle East Journal* vol. 27, no. 2 (Spring 1993).

115. حسن بكر، مرجع سابق، ص 100-101

116. لمزيد من التفاصيل راجع مصطفى علوي، **سلوك مصر الدولي خلال أزمة مايو – يونيو 1967**، رسالة دكتوراه غير منشورة، القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1981، ص 4-28.

117. انظر:

James A. Robinson, Charles F.Hermann and Margaret G.Hermann, *Search under Crisis in Political Causes of War* (New York: Prentice-Hall inc., Englewood Cliffs, 1980), 80.

118. ولاء البحيري، مرجع سابق، ص 17-23.

119. انظر:

John G. Stoessinger, *Why Nations Go to War* (New York: The Macmillan Press, 1993), 211-218.

الفصل الثاني

1. انظر:

C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Waltham, Mass.: Blaisdell Publishing Co., 1968), 557.

2. Menachem Hofnung, op. cit., 17.

3. Ibid., 19

4. Michel Louis Martin, op. cit., 395.

5. Ibid.

6. Menachem Hofnung, op. cit., 12.

7. انظر:

Menachem Hofnung, "States of Emergency and Ethnic Conflict in Liberal Democracies: Great Britain and Israel," *Terrorism and Political Violence* vol. 6 (1990): 340-341.

8. انظر:

Menachem Hofnung, *Democracy, Law and National Security in Israel*, op. cit., 14-15.

9. Ibid., 16-17.

10. Christopher Dandeker, op. cit., 354.

11. Ibid., 363-365

12. Ibid., 366-370

13. انظر:

Mathew Hoffman, "A Human Rights Lesson from Eastern Europe," *The Independent*, January 17, 1990, 19.

14. Christopher Dandeker, op. cit., 397.

15. Ibid., 370-371

16. انظر:

Steve Chan, "Regime Transition in the Asia/ Pacific Region: Democratization as a Double–Edged Sword," *The Journal of Strategic Studies* vol. 18, no. 3 (September 1995): 523.

17. انظر:

Norrin M. Ripsman and T.V. Paul, *Globalization and the National Security State* (USA: Oxford University Press, 2011).

18. انظر:

John Kampfner, *Freedom for Sale: Why the World Is Trading Democracy for Security* (New York: Basic Books, 2010).

19. عبدالله يوسف سهر محمد، «السلام بين العرب وإسرائيل البعد الثاني من الرأي المعارض»، **السياسة الدولية**، العدد 50 (أكتوبر 2002)، ص 23.

20. عباس رشدي العماري، **إدارة الأزمات في عالم متغير** (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993)، ص 10–120.

21. انظر:

Francis Fukuyama, "Democratization and International Security," *Adelphi Papers* (Winter 1991/1992): 18.

22. انظر:

Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, 80(4), (December 1986): 1151-1169.

23. Francis Fukuyama, op. cit., 19

24. Ibid.

25. انظر:

Paul W. Zagorski, "Civil–Military Relations and Argentine Democracy," *Armed Forces and Society* vol. 4, no. 3 (Spring 1988): 407-432.

26. Howard J. Wiarda, op. cit., 102

27. Ibid., 103

28. Ibid., 104

29. Ibid.

30. Francis Fukuyama, op. cit., 15

31. Ibid., 104

32. انظر:

David Rieff, "Evangelists of Democracy," *The National Interest* (November-December 2012).

33. انظر:

G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011).

34. محمد منير، «الأمم المتحدة وتطور مفهوم بناء السلام»، **السياسة الدولية**، العدد 169 (يوليو 2007)، انظر:

http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=221910&eid=728

35. حسن أبو طالب وآخرون، «عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام»، **التقرير الاستراتيجي العربي 1994** (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 1994)، انظر:

http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=793614&eid=1499

36. أحمد فخر، «السلام... بناء السلام وإنهاء النزاعات»، **مفاهيم**، العدد 1 (القاهرة: يناير 2005)، ص 10.

37. حسن نافعة، «دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات الراهنة»، في جميل مطر وعلي الدين هلال (محرران)، **الأمم المتحدة: ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن وجهة نظر عربية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996)، ص 12.

38. أحمد فخر، مرجع سابق، ص 7.

39. مروة نظير، «عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة: التطور المفاهيمي والعملياتي»، **الحوار المتمدن**، العدد 3168 (أكتوبر 2010)، على الرابط:

http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=233359

الفصل الثالث

1. David R. Segal, op. cit., 376- 377
2. Ibid.
3. انظر:

C. Herman Pritchett, *The American Constitution* (New York: Knopf, 2nd ed., 1947), 64.

4. انظر:

Edward S. Corwin, *Total War and the Constitution* (New York: McGraw-Hill, 1968), 372.

5. David R. Segal, op.cit., 377
6. انظر:

Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 1961), 322.

7. .David R. Segal, op. cit., 381
8. انظر:

Jere Cohen, David R. Segal and Lloyd V. Temme, "The Educational Cost of Military Service in the 1960s," *Journal of Political and Military Sociology* no. 14 (Fall 1986): 303-319.

9. انظر:

David R. Segal, *Recruiting for Uncle Sam: Citizenship and Military Manpower Policy* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1989), 108-109.

10. انظر:

Leo Bogart (ed.), *Social Research and the Desegregation of the U.S Army* (Chicago: Markham, 1969).

11. انظر:

David R. Segal, "National Security and Democracy in the United States," op. cit., 387-388.

12. *The Pentagon Papers* (New York: Bantam, 1971).

13. انظر:

Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (New York: Vintage, 1964), 456.

14. Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (Glencoe: Free Press, 1960).

15. .Frank N. Trager and Frank L. Simone, op. cit., 36

16. انظر:

Samuel Huntington, *The Common Defense* (New York: Colombia University Press, 1961), 2.

17. .Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. Mctricka and Thomas J. Leney, op. cit., 7

18. Ibid.

19. Ibid., 8-11.

20. انظر:

Glenn Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1961), 9.

21. Ibid., 11-14

22. انظر:

David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965), Chapter 7.

23. .Daniel J.Kaufman, Jeffrey S.Mctrick and Thomas J. Leney, op., cit., 19-21

24. Ibid., 21-22

25. انظر:

Samuel Huntington, *The Common Defense* (New York: Columbia University Press, 1961), 2.

26. Ibid.

27. Daniel J.Kaufman, Jeffrey S. Mctrick and Thomas J. Leney, op. cit., 14-15.

28. Ibid., 16.

29. هالة أبو بكر سعودي، مرجع سابق، ص 140.

30. انظر:

Charles E. Walcott and Karen M. Hult, *Governing the White House* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1995).

31. William W. Newmann, op. cit., 6.

32. Ibid.

33. انظر:

Garry Wills, *Bomb Power: The Modern Presidency and the National Security State* (London: Penguin Books, 2011).

34. Ibid.

35. هالة أبو بكر سعودي، مرجع سابق، ص 145.

36. William W. Newmann, op. cit., 73

37. هالة أبو بكر سعودي، مرجع سابق، ص 147–151.

38. William W. Newmann, op. cit., 73-81.

39. Ibid.

40. Ibid.

41. انظر:

Daniel Wirls, Gordon Adams and Cindy Williams, "Irrational Security: The Politics of Defense From Reagan to Obama/Buying National Security: How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home," *Foreign Affairs* vol. 89, no. 5 (September/October 2010).

42. انظر:

James M. Scott (ed.), *After the End Making U.S Foreign Policy in the Post – Cold War World* (Durham: Duke University Press, 1998), 59-66.

43. لمزيد حول هيكل وزارة الأمن الداخلي، وأجندتها، انظر الرابط الآتي:

http://www.dhs.gov /

44. انظر:

I. Benjamin Page et al., "Constituency, Party, and Representation in Congress," *Public Opinion Quarterly* no. 84 (1984): 741-756.

45. James M. Scott (ed.), op. cit., 66-67.

46. Ibid.

47. انظر:

Mark Riebling, *Wedge From Pearl Harbor to 9/11 How The Secret War and CIA Has Endangered National Security* (New York: Touchstone, 2002), 461.

48. Ibid., 69-73.

49. انظر:

William Blum, *Killing Hope: U.S. Military and C.I.A Interventions since World War II* (Buffalo, NY: Black Rose Books, 1998).

50. منذر سليمان، «دولة الأمن القومي وصناعة القرار الأمريكي: تفسيرات ومفاهيم»، **المستقبل العـربي**، العدد 325 (مارس 2006)، ص 34.

51. المرجع السابق، ص 35.

52. انظر:

Philip Zelikow, "The Transformation of National Security Five Redefinitions," *The National Interest* (Spring 2003): 19.

53. Ibid., 20-22

54. Ibid., 23

55. Ibid., 24-25

56. Ibid., 25-27

57. انظر:

Stewart Patrick and Shepard Forman, *Multilateralism & U.S Foreign Ambivalent Engagement* (London: Lynne Rienner, 2002), 1.

58. انظر:

James Mann, *Rise of the Vulcans* (New York: Penguin Group, 2004), 311.

59. Ibid.

60. Ibid.

.61 Ibid.

.62 Ibid.

.63 Ibid., 315.

.64 انظر:

Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, vol. 79 (January/February 2000): 45-61.

.65 انظر:

David Halberstan, *War in a Time of Peace Bush, Clinton and the Generals* (New York: Simon & Schuster, 2002), 9-14.

.66 James Mann, op. cit., 317

.67 Ibid.

.68 Ibid.

.69 انظر:

Julian E. Zelizer, *Arsenal of Democracy: The Politics of National Security- From World War II to the War on Terrorism* (New York: Basic Books, 2009).

.70 James Mann, op. cit., 165-166

.71 Ibid.

.72 Ibid., 167-168

.73 Ibid., 169-174

.74 Ibid., 175-176

.75 Ibid., 177-178

.76 Ibid.

.77 بات م. هولت، «أهمية دور مستشار الأمن القومي في صوغ السياسة الأمريكية»، مجلة **الجزيرة** (الرياض)، العدد 70، 2 مارس 2004، على الرابط:

http://www.al-jazirah.com/magazine/02032004/almlfsais3.htm

.78 المرجع السابق.

.79 انظر:

Ivo H. Daalder and I. M. Destler, *In the Shadow of the Oval Office: Portraits of the National Security Advisers and the Presidents They Served -- From JFK to George W. Bush* (New York: Simon & Schuster, 2011).

80. منذر سليمان، مرجع سابق، ص 32.

81. James Mann, op. cit., 474.

82. Ibid.

83. Ibid.

84. انظر:

Joshua Rover, *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence* (New York: Cornell University Press, 2011).

85. انظر:

Paul R. Pillar, *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform* (New York: Columbia University Press, 2011)

86. انظر:

David Cole and James X. Dempsey, *Terrorism and the Constitution* (New York: The New Press, 2002), 183-185.

87. Ibid.

88. Ibid., 186-187.

89. انظر:

Brian Dakss, "New FBI Intel Rules Worry Critics," CBS News, December 13, 2003, http://www.cbsnews.com/news/new-fbi-intel-rules-worry-critics/

90. Ibid.

91. Ibid.

92. انظر:

Gideon Rose (ed.), *The War on Terror, A Foreign Affairs Book* (New York: Council on Foreign Relations, 2003), VII.

93. انظر:

George Soros, *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power* (Sydney: Allen & Unwin, 2005).

94. انظر:

Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S Foreign Policy* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2001), 1.

95. سميح فرسون، «جذور الحملة الأمريكية لمناهضة الإرهاب»، **المستقبل العربي**، السنة 25، العدد 284 (أكتوبر 2002)، ص 6-37.

96. انظر:

Mark J. Miller, "U.S.Policy on Terrorism Before And After September 11," in William H. Meyer, *Security, Economics and Morality in American Foreign Policy* (New Jersy: Pearson Prentice Hall, 2004), 151.

97. Ibid., 152-155.

98. Ibid., 156-159

99. انظر:

Sebastian Junger, *Fire* (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2002), 246.

100. انظر:

Clyde Prestowitz, *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions* (New York: Basic Books, 2004).

101. انظر:

Mark J.Miller, "U.S.Policy on Terrorism Before And After September 11," op. cit., 160-163.

102. نعوم شومسكي، «حروب الإرهاب» في برند هام (محرر)، **الولايات المتحدة: الصقور الكاسرة في وجه العدالة والديمقراطية**، ترجمة نور الأسعد (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2006)، ص 297-298.

103. المرجع السابق، ص 322.

104. إسماعيل الشطي، «تحديات استراتيجية بعد أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر»، **المستقبل العربي**، السنة 25، العدد 283 (سبتمبر 2002)، ص 28-49.

105. المرجع السابق.

106. انظر تفاصيل الاستراتيجية على الرابط التالي:

http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf

107. انظر:

Max G. Manwaring, Edwin G. Corr and Robert H. Dorff (eds.), *The Search For Security, A U.S Grand Strategy for the Twenty First Century* (Westport: Praegar, 2003), 23.

108. انظر التقرير الذي أعده مشروع القرن الأمريكي الجديد في سبتمبر 2000 بعنوان: **استراتيجية إعادة بناء دفاعات أمريكا:**

Rebuilding America's Defenses Strategy, Forces and Resources For a New Century, A Report of The Project for the New American Century, September 2000, http://www.informationclearinghouse.info/pdf/RebuildingAmericasDefenses.pdf

109. انظر نص استراتيجية الأمن القومي الأمريكي لعام 2006 على الرابط التالي:

http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/

110. **التقرير الاستراتيجي العربي لعام 2005** (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية)، ص 91.

111. انظر:

James M. Scott and Carie A. Steele, "Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988–2001," *International Studies Quarterly* (March 2011): 47-69.

112. انظر:

Brieg Tomos, "Powel The stability syndrome: US and EU democracy promotion in Tunisia," *The Journal of North African Studies* vol. 14, no. 1 (2009).

113. لمزيد من التفاصيل، انظر: فلينت ليفيريت وتامارا ويتس، «السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط خلال الفترة الثانية لإدارة بوش»، **ترجمات**، العدد 14، السنة الثانية (القاهرة: فبراير 2006).

114. **التقرير الاستراتيجي العربي لعام 2005**، مرجع سابق، ص 93.

115. كلمة السيناتور تشك هاجل Chuck Hagel عضو لجنة العلاقات الخارجية أمام مؤتمر «استراتيجيات أمريكية جديدة للأمن والسلام»، واشنطن، 29 أكتوبر 2003. وقد حصل عليها الباحث في أثناء زيارته لمكتب السيناتور هاجل في مجلس الشيوخ الأمريكي في يناير 2004.

116. انظر:

Mark Sidel, *More Secure Less Free Antiterrorism Policy & Civil Liberties* (Michigan: The University of Michigan Press, 2004), 8-9.

117. حول خطوات إصدار قانون مكافحة الإرهاب والمناقشات التي دارت بين المؤيدين والمعارضين بشأن هذا القانون انظر الرابط التالي:

http://www.historycommons.org/entity.jsp?entity=patriot_act

118. Mark Sidel, op. cit., 10-11.

119. Ibid.

120. Ibid.

121. Ibid.

122. Ibid.

123. Ibid.

124. انظر:

Jena Baker McNeill, "The PATRIOT Act and the Constitution: Five Key Points," Heritage Foundation, 2011, http://www.heritage.org/research/reports/2011/02/the-patriot-act-and-the-constitution-five-key-points

125. David Cole and James X. Dempsey, op. cit., 147

126. Ibid.

127. مصطلح "باتريوت أكت" PATRIOT Act هو اختصار لجملة "توحيد أمريكا وتقويتها من خلال توفير الأدوات الملائمة المطلوبة لمحاصرة الإرهاب وإعاقته":

"United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001.

128. David Cole and James X. Dempsey, op. cit., 152-153.

129. منار الشوربجي، «الحريات المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر»، **المستقبل العربي**، العدد 285 (نوفمبر 2002)، ص 14-16.

130. شهادة "أنتوني واين" مساعد وزير الخارجية للشؤون الاقتصادية أمام اللجنة المصرفية التابعة لمجلس الشيوخ في 25 سبتمبر 2003.

131. Mark Sidel, op. cit., 29.

132. Ibid.

133. Ibid., 30

134. لمزيد حول نظام مراقبة وسائل النقل باستخدام الحاسب الآلي، انظر:

United States General Accounting Office, "Aviation Security: Computer-Assisted Passenger Prescreening System Faces Significant Implementation Challenges," Report to Congressional Committees, February 2004, http://www.gao.gov/new.items/d04385.pdf

135. انظر:

John Keane, *The Life and Death of Democracy* (New York: W. W. Norton & Company, 2009).

136. Mark Sidel, op., cit., 145.

137. Ibid., 147-156.

138. Ibid., 157-158.

139. Ibid., 159-162.

140. Ibid.

141. Ibid.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. الكتب

الديك، مفيد (محرر). **موجز تاريخ الولايات المتحدة**. واشنطن: مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، د.ت.

الشوربجي، منار. «المداخل الرئيسية لتحليل آليات عمل النظام الأمريكي». في: **الإمبراطورية الأمريكية**. الجزء الأول. القاهرة: دار الشروق، 2001.

العماري، عباس رشدي. **إدارة الأزمات في عالم متغير**. القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993.

العمري، أحمد سويلم. **السياسة والحكم في ضوء الدساتير المقارنة**. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، د.ت.

المشاط، عبدالمنعم (محرر). **الأمن القومي العربي: أبعاده ومتطلباته**. القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، 1993.

المنوفي، كمال. **النظم السياسية المقارنة**. الكويت: جامعة الكويت، 1985.

النجار، حسين فوزي. **أمريكا والعالم**. القاهرة: مكتبة مدبولي، 1995.

بدر الدين، إكرام. **الديمقراطية الليبرالية ونماذجها التطبيقية**. بيروت: دار الجوهرة للطبع والنشر، 1986.

بدوي، محمد طه. **أصول علم السياسة**. الإسكندرية: المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، 1967.

بدوي، منير محمود. **مبادئ العلوم السياسية**. أسيوط: جامعة أسيوط، 2003.

بدوي، ثروت. **النظم السياسية**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1975.

بكر، حسن. **إدارة الأزمات الدولية بين النظرية والتطبيق**. أسيوط: جامعة أسيوط، 2007.

بلقزيز، عبد الإله. **الأمن القومي العربي**. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1989.

بوعزة، الطيب. **نقد الليبرالية**. الرياض، مركز البحوث والدراسات - مجلة البيان، 2009.

توكفيل، ألكسيس دي. **الديمقراطية في أمريكا**. ترجمة أمين مرسي قنديل. القاهرة: عالم الكتب، 2004.

جاد الرب، حسام الدين. **الجغرافيا السياسية**. القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، 2009.

حتحوت، ماهر. «المسؤولون الأمريكيون، محاولة الرؤية خلال ظلمات الأزمة»، في: **الإمبراطورية الأمريكية**. الجزء الثاني. القاهرة: دار الشروق، 2002.

حمدان، جمال. **استراتيجية الاستعمار والتحرير**. القاهرة: دار الشروق، 1983، ص 214.

خليل، محمود محمد. **الأمن في الإسلام**. القاهرة: د.ن.، 2000.

خيري، سمير. **نظرية الأمن القومي العربي**. بغداد: دار القادسية للطباعة، 1983.

ربيع، حامد. **نظرية الأمن القومي العربي**. القاهرة: دار الموقف العربي، 1984.

ربيع، محمد، وإسماعيل مقلد (محرران). **موسوعة العلوم السياسية**. الكويت: جامعة الكويت، 1994.

ساعاتي، أمين. **الأمن القومي العربي**. القاهرة: المركز السعودي للدراسات الاستراتيجية، 1993.

سباين، جورج. **تطور الفكر السياسي**. ترجمة حسن جلال العروسي. القاهرة: دار المعارف، 1963.

سعودي، هالة أبو بكر. **السياسة الأمريكية تجاه الصراع العربي الإسرائيلي**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه 4، 1986.

سعيد، عدلي حسن. **الأمن القومي العربي واستراتيجية تحقيقه**. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977.

سعيد، محمد قدري. «الحروب الأمريكية». في: **الإمبراطورية الأمريكية**، الجزء الثاني. القاهرة: دار الشروق، 2002.

عامر، أحمد. **مقدمة في إدارة الأزمات**. الإسماعيلية: جامعة قناة السويس، 1989.

عبدالقادر، علي أحمد. **مقدمة في النظرية السياسية**. القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1986.

عطا، عبدالخبير محمود. **الإعلام وقياس الرأي العام**. أسيوط: جامعة أسيوط، 2004.

غالي، بطرس، ومحمود خيري عيسى. **المدخل في علم السياسة**. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1976.

ماركس، فيكتور مارشيل. **الجاسوسية تتحكم بمصائر الشعوب**. بيروت: الدار المتحدة للنشر، د.ت.

متولي، عبدالحميد. **المفصل في القانون الدستوري**. القاهرة: مطبعة دار نشر الثقافة، 1953.

محمد، ثامر كامل. **دراسة في الأمن الخارجي العراقي**. بغداد: منشورات وزارة الثقافة والإعلام، 1985.

مرقص، سمير. **الإمبراطورية الأمريكية: ثلاثية الثروة، الدين، القوة (من الحرب الأهلية إلى ما بعد 11 سبتمبر)**. القاهرة: مكتبة الشروق، 2003.

مقلد، إسماعيل صبري. **أصول العلاقات الدولية إطار عام**. أسيوط: جامعة أسيوط 2007.

مهنا، محمد نصر. **الجغرافيا السياسية والسياسة الجغرافية**. أسيوط: جامعة أسيوط، 2007.

نافعة، حسن. «دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات الراهنة»، في: جميل مطر وعلي الدين هلال (محرران). **الأمم المتحدة: ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن وجهة نظر عربية**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996.

نصر، محمد عبدالمعز. **في النظريات والنظم السياسية**. بيروت: دار النهضة العربية، 1972.

نويهض، وليد. **عصر الغلبة**. بيروت: مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، 1992.

نيفينز، آلان، وهنري ستيل كوماجر. **موجز تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية**. ترجمة محمد بدر الدين خليل. القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1990.

هام، برند (محرر). **الولايات المتحدة: الصقور الكاسرة في وجه العدالة والديمقراطية**. ترجمة نور الأسعد. بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2006.

هالبيرين، مورتون، وجوزيف سيجل، ومايكل ونستن. **مزايا الديمقراطية: كيف تعزز الديمقراطيات الرخاء والسلام**. ترجمة أحمد ومحمود سيد. القاهرة: نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.

هويدي، أمين. **الأمن العربي المستباح**. القاهرة: دار الموقف العربي، 1982.

2. الدوريات

أبو طالب، حسن (وآخرون). «عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام». **التقرير الاستراتيجي العربي، 1994**.

البحيري، ولاء. «إدارة الأزمة». **مفاهيم**، العدد 38، القاهرة: فبراير 2008.

الحملاوي، محمد رشاد. «إدارة الأزمات». سلسلة **محاضرات الإمارات**، العدد 4، أبوظبي: 1997.

الشطي، إسماعيل. «تحديات استراتيجية بعد أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر». **المستقبل العربي**، العدد 283، سبتمبر 2002.

الشوربجي، منار. «الحريات المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر». **المستقبل العربي**، العدد 285، نوفمبر 2002.

سليمان، منذر. «دولة الأمن القومي وصناعة القرار الأمريكي: تفسيرات ومفاهيم». **المستقبل العربي**، العدد 325، مارس 2006.

فخر، أحمد. «السلام... بناء السلام وإنهاء النزاعات». **مفاهيم**، العدد 1، القاهرة: يناير 2005.

فرسون، سميح. «جذور الحملة الأمريكية لمناهضة الإرهاب». **المستقبل العربي**، العدد 284، أكتوبر 2002.

ليفيريت، فلينت، وتامارا ويتس. «السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط خلال الفترة الثانية لإدارة بوش». **ترجمات**، العدد 14، القاهرة: فبراير 2006.

محمد، عبدالله يوسف سهر. «السلام بين العرب وإسرائيل البعد الثاني من الرأي المعارض". **السياسة الدولية**، العدد 50، أكتوبر 2002.

علوي، مصطفى. «ملاحظات حول مفهوم الأمن». **مجلة النهضة**، العدد 5، القاهرة: أكتوبر 2000.

علوي، مصطفى. «الأمن والتنمية في النظرية والتطبيق». **مجلة النهضة**، العدد 6، القاهرة: أكتوبر 2000.

عودة، جهاد. «نظرية الأمن القومي العربي». **المستقبل العربي**، العدد 78، أغسطس 1985.

منير، محمد. «الأمم المتحدة وتطور مفهوم بناء السلام». **السياسة الدولية**، العدد 169، يوليو 2007.

هلال، علي الدين. «الأمن القومي العربي دراسة في الأصول». **شؤون عربية**، العدد 25، يناير 1984.

3. الرسائل الجامعية

السيد، حسن محمد سلامة. **التحولات الديمقراطية وشرعية النظام السياسي في مصر 1981-1993**. رسالة ماجستير غير منشورة. القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1997.

الصاوي، علي. **الأبعاد الداخلية لمفهوم الأمن القومي المصري من 1974-1981**. رسالة ماجستير غير منشورة. القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1988.

خليل، محمود محمد. **الأمن القومي العربي المصـري وحرب أكتوبر**. رسالة دكتوراه غير منشورة. القـاهرة: أكاديمية ناصـر العسكرية العليا، 1985.

رسلان، أحمد فؤاد. **مفهوم الأمـن القـومي دراسـة في النظريـة السياسـية مـع تطبيـق ميـداني عـلى المجتمـع المصـري**. رسالة ماجستير غير منشورة. القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسـية، 1977.

علوي، مصطفى. **السياسة الخارجية الأمريكية تجاه الاتحاد السوفيتي من 1953 إلى 1959**. رسـالة ماجسـتير غير منشورة. القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1975.

علوي، مصطفى. **سلوك مصـر الـدولي خـلال أزمـة مـايو-يونيـو 1967**. رسـالة دكتـوراه غـير منشـورة. القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1981.

4. المصادر الإلكترونية

بات م. هولت، «أهمية دور مستشار الأمن القومي في صوغ السياسة الأمريكية»:

http://www.al-jazirah.com/magazine/02032004/almlfsais3.htm

نظير، مروة. «عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة: التطور المفاهيمي والعملياتي». **الحوار المتمـدن**، العدد 3168، أكتوبر 2010: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp

هاشم، مازن موفق. «التتكلم في عناصـر الديمقراطية»، موقع الرشاد:

http://www.alrashad.org/issues/17/17-Hashem.htm

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Books

Al-Mashat, Abdul Monem. *National Security in the Third World*. Boulder: Westview Press, 1984.

Blum, William. *Killing Hope: U.S. Military and C.I.A Interventions since World War II*. Buffalo, NY: Black Rose Books, 1998.

Bogart, Leo (ed.). *Social Research and the Desegregation of the U.S Army*. Chicago: Markham, 1969.

Boghosian, Heidi. *Spying on Democracy Government Surveillance, Corporate Power, and Public Resistance*. San Francisco: City Lights Publishers, 2013.

Brzezinski, Zbigniew. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books, 2012.

Buzan, Barry. *People, States and Fear*. London: Wheatsheaf Books, Ltd., 1983.

Ciglar, Allan and Burdett Loomis. *Interest Group Politics.* Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1995.

Cole, David and, James X. Dempsey. *Terrorism and the Constitution*. New York: The New Press, 2002.

Corwin, Edward S. *Total War and the Constitution*. New York: Mc Graw-Hill, 1968.

Daalder, Ivo H. and Destler, I.M. *In the Shadow of the Oval Office: Portraits of the National Security Advisers and the Presidents They Served--From JFK to George W. Bush*. New York: Simon & Schuster, 2011.

Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, 1965.

Friedrich, C.J. *Constitutional Government and Democracy*. Waltham, Mass.: Blaisdell Publishing Co.,1968.

Giddens, Anthlny. "Nation States and Violence," in Walter W. Powel and Richard Robbins (eds.). *Conflict and Consensus*. New York: The Free Press, 1984.

Halberstan, David. *War in a Time of Peace Bush, Clinton and the Generals*. New York: Simon & Schuster, 2002.

Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay. *The Federalist Papers*. New York: New American Library, 1961.

Held, David. "From City States to a Cosmopolitan Order," in David Geld (ed.). *Prospects For Democracy*. Oxford: Blackwell Publishers, 1993.

Hofnung, Menachem. *Democracy, Law And National Security in Israel*. Sydney: Dartmouth, 1996.

Huntington, Samuel. *The Common Defense*. New York: Colombia University Press, 1961.

——. *The Soldier and the State*. New York: Vintage, 1964.

Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry and Jerry Goldman. *The Challenge of Democracy, Government in America*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1992.

Janowitz, Morris. *The Professional Soldier*. Glencoe: Free Press, 1960.

Junger, Sebastian. *Fire*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2002.

Kampfner, John. *Freedom for Sale: Why the World Is Trading Democracy for Security*. New York: Basic Books, 2010.

Kaufman, Daniel J. Jeffrey S. Mctrick and Thomas J. Leney, *U.S. National Security: A Framework for Analysis*. Toronto: Lexington Books, 1985.

Keane, John. *The Life and Death of Democracy*. New York: W.W. Norton & Company, 2009.

Kissinger, Henry. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. London: Wild Field and Nicholson, 1969.

Krause, Keith and William, Michael. (ed.). *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Mineapolis: University of Minnesota Press, 1987.

Kristol, Irving. *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*. Chicago: Ivan R. Dee Publisher, 1999.

Lasswell, Harold D. *National Security and Individual Freedom*. New York: McGraw-Hill, 1950.

Lippman, Walter. *US Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Little Brown, 1943.

Mann, James. *Rise of the Vulcans*. New York: Penguin Group, 2004.

Manwaring, Max G., Edwin G. Corr and Dorff, Robert H. (ed.). *The Search For Security, A U.S Grand Strategy for the Twenty First Century*. Westport: Praegar, 2003.

McNamara, R. *The Essence of Security*. New York: Harper Press, 1966.

Meyer, William H. *Security, Economics and Morality in American Foreign Policy*. New Jersy: Pearson Prentice Hall, 2004.

Newmann, William W. *Managing National Security Policy: The President and the Process*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003.

Patrick, Stewart and Shepard Forman. *Multilateralism & U.S Foreign Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner, 2002.

Pillar, Paul R. *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform*. New York: Columbia University Press, 2011.

———. *Terrorism and U.S Foreign Policy*. Washington DC: The Brookings Institution, 2001.

Plano, Jack and Milton Greenberg (eds.). *The American Political Dictionary*. New York: Halt Rinehart and Winston Inc., 1967.

Prestowitz, Clyde. *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*. New York: Basic Books, 2004.

Pritchett, C. Herman. *The American Constitution*. New York: Knopf, 2nd edition, 1947.

Renshon, Stanley Allen. *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*. London: Routledge, 2010.

Riebling, Mark. *Wedge From Pearl Harbor to 9/11 How The Secret War and CIA Has Endangered National Security*. New York: Touchstone, 2002.

Ripsman, Norrin M. and T.V. Paul. *Globalization and the National Security State*. USA: Oxford University Press, 2011.

Robinson, James A., Charles F. Hermann and Margaret G. Hermann. *Search under Crisis in Political Causes of War*. New York: Prentice-Hall inc., Englewood Cliffs, 1980.

Rose, Gideon (ed.). *The War on Terror, A Foreign Affairs Book*. New York: Council on Foreign Relations, 2003.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin, 1950.

Rover, Joshua. *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*. New York: Cornell University Press, 2011.

Segal, David R. *Recruiting for Uncle Sam: Citizenship and Military Manpower Policy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1989.

Sidel, Mark. *More Secure Less Free Antiterrorism Policy & Civil Liberties*. Michigan: The University of Michigan Press, 2004.

Scott, James M. (ed.). *After the End Making U.S Foreign Policy in the Post – Cold War World*. Durham: Duke University Press, 1998.

Snyder, Glenn. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton, Princeton University Press, 1961.

Sorenson, George. *Democracy and Democratization*. Boulder: West view Press, 1993.

Soros, George. *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power*. Sydney: Allen & Unwin, 2005.

Stoessinger, John G. *Why Nations Go to War*. New York: The Macmillan Press, 1993.

Tager, Frank and Phillip S. Krorenberg (ed.). *National Security and American Society: Theory, Process and Policy*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press, 1973.

Walcott, Charles E. and Karen M. Hult. *Governing the White House*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1995.

Wiarda, Howard J. *Introduction to Comparative Politics*. Philadelphia: Harcourt College Publishers, 2000.

Wieiner, Philip P. *Dictionary of the History of Ideas*. New York: Charles Seribners Sons, 1973.

Wills, Garry. *Bomb Power: The Modern Presidency and the National Security State*. London: Penguin Books, 2011.

Wilson, James Q. and John Dululio Jr. *American Government: The Essentials*. Boston: Houghton Mifflin Press, 1998.

Wolfers, Arnold. *Discord and collaboration, Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1962.

Yaniv, Avner (ed.). *National Security and Democracy in Israel*. London: Lynne Rienner Publishers, 1992.

Zakaria, Fareed. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton, 2003.

Zelizer, Julian E. *Arsenal of Democracy: The Polit ics of National Security - From World War II to the War on Terrorism*. New York: Basic Books, 2009.

Zenberger, George Sehwar. *Power Politics: A Study of World of Society*. London: Stevens & Sons Limited, 1964.

2. Periodicals

Chan, Steve. "Regime Transition in the Asia/ Pacific Region: Democratization as a Double – Edged Sword." *The Journal of Strategic Studies* vol. 18, no. 3, September 1995.

Cohen, Jere, David R. Segal and Lloyd V. Temme. "The Educational Cost of Military Service in the 1960s." *Journal of Political and Military Sociology* no. 14, Fall 1986.

Dandeker, Christopher. "National Security and Democracy: The United Kingdom Experience." *Armed Forces and Society* vol. 20, no. 3, Spring 1994.

Doyle, Michael W. "Liberalism and World Politics." *American Political Science Review*, 80(4), Decemeber 1986.

Fukuyama, Francis. "Democratization and International Security." *Adelphi Papers*, Winter 1991/1992.

Gelb, Leslie H. "The Elusive Obama Doctrine." *The National Interest* no. 121, September-October 2012.

Hofnung, Menachem. "States of Emergency and Ethnic Conflict in Liberal Democracies: Great Britain and Israel." *Terrorism and Political Violence* vol. 6, 1990.

Ibrahim, Saad Eddin. "Crisis, Elites, and Democratization in Arab World." *Middle East Journal* vol.27, no. 2, Spring 1993.

Karl, Terry and Philippe Schmitter. "What Democracy is and is not?" *Journal of Democracy* no. 2, Summer 1991.

Martin, Michel Louis. "National Security and Democracy: the Dilemma form a French Perspective.' *Armed Forces and Society* vol. 20, no. 3, Spring 1994.

Miller, Benjamin. "The Concept of Security: Should it be Redefined?" *The journal of Strategic Studies* vol. 24, no. 2, June 2001.

Nere, Richard. "Democracy Promotion and the U.S. National Security Strategy: U.S. National Interest, U.S. Primacy, and Coercion." *Strategic Insights* vol. VIII, no. 3, August 2009.

Page, I. Benjamin et al. "Constituency, Party, and Representation in Congress." *Public Opinion Quarterly* 84, 1984.

Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs* vol. 79, January/February 2000.

Rieff, David. "Evangelists of Democracy." *The National Interest* November-December 2012.

Romano, Silvina M. "Liberal Democracy and National Security: Continuities in the Bush and Obama Administrations." *Critical Sociology* vol. 38, no. 2, 2012.

Schroedel, Jean Reith. "Legislative Leadership Over Time." *Political Research Quarterly* vol. 47, no. 2, June 1994.

Scott, James M. and Carie A. Steele. "Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988–2001." *International Studies Quarterly* March 2011.

Segal, David R. "National Security and Democracy in the United States." *Armed Forces and Society* vol. 20, no. 3, Spring 1994.

Tomos, Brieg Powel. "The Stability Syndrome: US and EU Democracy Promotion in Tunisia." *The Journal of North African Studies* vol. 14, no. 1, 2009.

Wirls, Daniel, Gordon Adams and Cindy Williams. "Irrational Security: The Politics of Defense From Reagan to Obama/Buying National Security: How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home." *Foreign Affairs* vol. 89, no. 5, September/October 2010.

Zagorski, Paul W. "Civil – Military Relations and Argentine Democracy." *Armed Forces and Society* vol. 4, no. 3, Spring 1988.

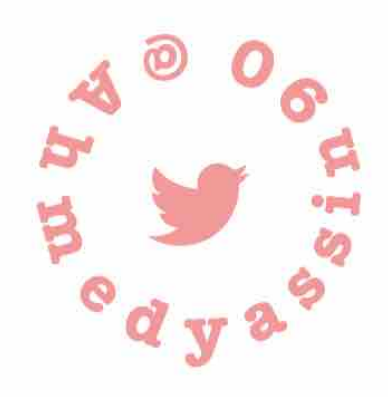
Zelikow, Philip. "The Transformation of National Security Five Redefinitions." *The National Interest* Spring 2003.

نبذة عن المؤلف

علاء عبدالحفيظ محمد؛ حاصل على درجة دكتوراه الفلسفة في النظُم السياسية من جامعة القاهرة عام 2009، ودرجة دكتوراه الفلسفة في العلاقات الدولية من جامعة أسيوط عام 2006، ودرجة الماجستير في العلوم السياسية من جامعة القاهرة عام 1996. وتخرج في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة عام 1991.

يعمل حالياً أستاذاً مشاركاً ورئيس قسم العلوم السياسية والإدارة العامة في كلية التجارة بجامعة أسيوط في مصر. وهو زميل مؤسستي فورد وفولبرايت، وعضو الشبكة العربية لتعليم النزاهة، وعضو مجلس إدارة مركز دراسات المستقبل بجامعة أسيوط.

نُشر له عديد من الدراسات؛ منها: «السياسة الصينية تجاه الصراع العربي-الإسرائيلي: الثوابت والمتغيرات»، **المستقبل العربي**، العدد 418، ديسمبر 2013؛ و«العولمة وأولويات السياسات العامة»، **السياسة الدولية**، العدد 194، أكتوبر 2013؛ و«النسق السياسي العقيدي لرجب طيب أردوغان»، **رؤى استراتيجية**، العدد 3، يونيو 2013؛ و«السيناريوهات المستقبلية للعلاقات المصرية الأمريكية»، **النهضة**، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، إبريل 2013؛ و«السيناريوهات المحتملة لمستقبل النظام الدولي»، **النهضة**، المجلد الثاني عشر، العدد الثالث، يوليو 2011؛ و«تأثير التحول الديمقراطي في الدول النامية على السلام الدولي»، **السياسة الدولية**، العدد 181، يوليو 2010؛ و«مستقبل القضية الفلسطينية... ومتطلبات نجاح دولة فلسطينية»، **قضايا مستقبلية**، العدد 7، فبراير 2008.


@Ahmedyassin90

المواءمة بين اعتبارات الأمن والممارسة الديمقراطية: التجربة الأمريكية نموذجاً



تأليف: علاء عبدالحفيظ محمد*

الناشر: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

سنة النشر: 2014 – عدد الصفحات: 283

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-9948-23-026-7

....

عـرض: عبدالرحمن بستاني**

* أستاذ مشارك ورئيس قسم العلوم السياسية والإدارة العامة في جامعة أسيوط.

** مترجم في مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية.

يناقـش الكتـاب مـدى ارتبـاط مفهومي الأمن القومـي والديمقراطية أو تعارضهما في الدول التي تسـود فيها الأنظمـة الديمقراطيـة، ولاسـيما في أوقات الأزمـات الكبرى، ويدرس بالتفصيل التجربة الأمريكيـة في مجال المواءمة بـين اعتبـارات الأمـن القومي ومتطلبات الديمقراطيـة؛ في أعقاب أحداث الحادي عشر من سـبتمبر.

وقـد حمـل مفهـوم الأمـن القومـي – في نشـأته الغربيـة الأمريكيـة – أهدافـاً سياسـية، حيـث بـرز كمحور للسياسـات الخارجيـة للـدول العظمـى في فـترة الحرب البـاردة والاسـتقطاب الـدولي، والتي واكبتهـا مظاهر عدم اسـتقرار وعـدم أمـن في الـدول الصغـرى، مـا أدى إلى زيادة الاهتـمام بمفهوم الأمـن القومي وسياسـاته وإجراءاته في مختلـف دول العـالم. كـما أضحـى فرعـاً جديداً في العلوم السياسـية، وظهرت نظريات ومـدارس متنوعة تناولته مـن زوايا مختلفة (عسـكرية، واقتصاديـة، ومجتمعية).

وفي سـياق التجربـة الأمريكيـة، يبـدو مـن الصعـب إيجاد توافـق بين حكم القانون والسـلطات الاسـتثنائية التـي تمنحهـا السـلطة التنفيذيـة لنفسـها في أوقـات الأزمـات. وقـد أدت حقيقـة تركـز السـلطة في نطاق الأمـن القومـي في الفـرع التنفيـذي للحكومة، بالإضافة إلى سـلطة الرئيس المطلقة في مجال السياسـة الخارجية، إلى إثارة انتقـادات واسـعة داخـل الولايـات المتحدة الأمريكية حول ضعف القابلية للمسـاءلة في ما يتعلـق بالقرارات ذات الصلـة بالأمن القومي، وبخاصة عندما تُصنع السياسـات بواسـطة مسـؤولين معينين وليسـوا منتخبـين، ما أدى إلى قيـام الكونجـرس بمحاولات عـدة لتقييد المبادرات الرئاسـية.

تصوير
أحمد ياسين